BIBLIOTECA INTERAMERICANA

Relaciones de los Estados Unidos con las otras Naciones del Hemisferio Occidental

Por
Charles Evans Hughes

UNIVERSITY OF MAINE
LIBRARY

Class no. 327.73
Book no. H874
Accession no. 90868

LIBRARY
UNIV OF MAINE

LIBRARY
UNIV OF MAINE

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/bibliotecaintera0000char

LIBRARY
UNIV OF MAINE

RELACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS CON LAS OTRAS NACIONES DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL

LIBRARY
UNIV OF MAINE

BIBLIOTECA INTERAMERICANA

Obras publicadas

BENJAMIN HÁRRISON: *Vida constitucional de los Estados Unidos.*

ÉDGAR ALLAN POE: *Cuentos clásicos del norte: Primera serie.*

NATHÁNIEL HÁWTHORNE, WÁSHINGTON ÍRVING, ÉDWARD ÉVERETT HALE: *Cuentos clásicos del norte: Segunda série.*

La política exterior de los Estados Unidos, Compilación hecha por James Brown Scott.

NÍCHOLAS MÚRRAY BÚTLER: *El significado de la educación.*

ERNESTO NELSON: *Las bibliotecas en los Estados Unidos.*

BIBLIOTECA INTERAMERICANA

VII

Relaciones de los Estados Unidos Con Las Otras Naciones Del Hemisferio Occidental

Por

Charles Evans Hughes

Ex-Secretario de Estado

Magistrado de la Corte Permanente de Justicia Internacional

PRINCETON, NEW JERSEY
PRINCETON UNIVERSITY PRESS
1929

BIBLIOTECA INTERAMERICANA

Fundada por la Dotación de Carnegie para la Paz Internacional para la difusión de ideas entre los pueblos del Nuevo Mundo, mediante la traducción y publicación de obras importantes que expresen los ideales y los sentimientos nacionales.

Copyright, 1929, por la
Sección Interamericana
de la
Dotación de Carnegie para la Paz
Internacional

405 West 117th Street
Nueva York

Esta obra se ha traducido de la obra titulada
Our Relations to the Nations of the Western Hemisphere.

TABLA DE MATERIAS

	PÁGINA
I. Relaciones de los Estados Unidos con las Otras Naciones del Hemisferio Occidental	9
La Doctrina Monroe	18
El Canadá	26
II. La América Latina	39
Reconocimiento de Gobiernos	39
Cuestiones Especiales sobre el Roconocimiento de Gobiernos con Arreglo a los Tratados Centroamericanos	46
Suministro de Armas	50
Empréstitos e Inversiones	52
Consejeros Financieros	68
III. Intervención—Protección de Vidas y Haciendas	69
Arreglo Pacífico de Disputas entre Naciones Americanas	77
Planes Generales de Arbitraje	82
Organismos de Cooperación Internacional	100

90868

I

RELACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS CON LAS OTRAS NACIONES DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL

EN ESTAS observaciones, obligadamente ligeras, no trataré de presentar una revista histórica. Es preciso, sin embargo, reconocer que los acontecimientos descollantes de los últimos treinta años han creado para nuestro país nuevas relaciones y nuevos aspectos de los que ya existían. Permitidme que os recuerde algunos de los más significativos de esos acontecimientos. Nuestra guerra con España agregó la república de Cuba a la familia de las naciones americanas. Así pusimos término en nuestras puertas a un estado de cosas intolerable, que habría continuado mientras España conservase su dominio y abusase de su privilegio. Esta nueva relación ha creado un grupo diferente de problemas. El corte del istmo de Panamá por un canal—"la mayor libertad que el hombre se haya tomado nunca con la naturaleza," como dice Mr. Bryce—ha creado nuevas condiciones de estrategia y defensa. Esa obra trajo grandes beneficios al mundo en general y ventajas especiales a los pueblos de América, pero al mismo tiempo impuso a los Estados Unidos responsabilidades peculiares. Panamá se convirtió en república americana, y nosotros garantizamos su independencia. Al satisfacer una exigencia comercial y estratégica, establecimos una

nueva relación política. Nuestros tratados con los países de la región caribe, y los de esos países entre sí, han puesto de manifiesto o creado nuevas situaciones, con las obligaciones especiales consiguientes.

Desde la guerra mundial, los Estados Unidos han ocupado una situación de poder económico relativo extraordinario, con la responsabilidad que les impone la posesión de recursos de crédito que el mundo necesita. Aun cuando los Estados Unidos no se hicieron miembro de la Sociedad de las Naciones, diecinueve naciones americanas, inclusive el Canadá, sí se hicieron. Varias repúblicas latinoamericanas han sido miembros del Consejo de la Sociedad, y algunos de sus representantes han presidido las sesiones de la Asamblea de dicha institución. Es evidente que muchas potencias europeas se han esforzado por establecer relaciones estrechas con las naciones de la América latina, cuyos hombres representativos se han puesto en contacto más íntimo con las figuras dominantes de la diplomacia europea. Costa Rica ha dejado de ser miembro de la Sociedad de las Naciones, y el Brasil dió aviso preliminar en 1926 de que pensaba retirarse. También es cierto que varias naciones latinoamericanas no han manifestado grande interés en las actuaciones de la Sociedad. Mas, a pesar de todo, la Sociedad de las Naciones es y continuará siendo un factor importante, que debe reconocerse amigable, pero apropiadamente, al estudiar las relaciones de los Estados Unidos con sus vecinos. El establecimiento del Tribunal Permanente de Justicia Internacional en La Haya ha proporcionado un nuevo foro para la audiencia de controversias internacionales. Quince países americanos, incluso el Canadá, han firmado el protocolo por el cual se

establece el tribunal, si bien la mayor parte de ellos no lo han ratificado aún. Ocho países americanos han firmado la cláusula facultativa o discrecional que prescribe la jurisdicción obligatoria del tribunal. Dos jurisconsultos distinguidos de la América latina son magistrados del tribunal, y un eminente jurisconsulto de los Estados Unidos lo fué. Nosotros no nos hemos adherido al protocolo, por no haberse aceptado las reservas de nuestro Senado.

Deseo también mencionar uno de los progresos más recientes e importantes, que, aun cuando no es de carácter político, está destinado, en mi concepto, a ser un nuevo vínculo de intimidad entre las naciones americanas. Me refiero a la aviación, la cual allanará grandemente las vallas que se han opuesto a relaciones más estrechas. La comunicación entre muchas capitales americanas, que antes invertía varias semanas de penoso viaje, hoy no necesita más que unos cuantos días. Lindbergh enseñó el camino en su vuelo profético. Por mucho que se diga acerca de los obstáculos del servicio aéreo regular transatlántico, aquí tenemos a la mano un medio de comunicación entre las repúblicas americanas sin dificultades naturales serias.

Teniendo en cuenta el efecto cumulativo de todos estos cambios en las condiciones políticas y no políticas, debemos convencernos de que, en vez de seguir repitiendo lemas y machacando sobre el llamado imperialismo—palabra con que se suple la falta de ideas y hace pensar en la aparente indignación que tan a menudo sirve para encubrir vicios de razonamiento—es necesario que busquemos una concepción positiva de nuestras rela-

ciones con los otros estados americanos y de nuestros deberes y privilegios en el Nuevo Mundo actual.

En términos generales, nuestras relaciones pueden dividirse en económicas, culturales y políticas, relaciones entre los pueblos y relaciones entre los gobiernos. Las económicas dan origen a ciertas cuestiones de que hablaré adelante, al tratar de empréstitos e inversiones de capital en el extranjero. En cuanto al comercio, poco tenemos de que quejarnos o que temer. Nuestras actividades económicas con la América latina son casi todas complementarias, no de competencia o rivalidad. Los productos característicos de esa región son de los que, o no se producen en la parte septentrional de Norte-América, o sólo se producen en cantidades insuficientes para las necesidades nacionales. Recíprocamente, los productos característicos de la América del Norte, sobre todo los de los Estados Unidos, que entran en el comercio exterior, son en gran parte de los que la América latina, o no produce, o produce en cantidades que no le bastan para sus necesidades. La capacidad de comprar ha aumentado en muchas naciones latinoamericanas. Tal ha sucedido de manera muy notable en Cuba, cuyas importaciones, proporcionalmente a la población, las exceden pocos países del mundo, y no tienen igual en ningún otro país latinoamericano.

Entre 1910 y 1914 el valor de la exportación anual de los Estados Unidos a la América latina pasaba ya de $302.000.000.* La demanda creciente de las naciones latinoamericanas ha hecho subir mucho ese valor, el cual

* En esta obra el signo $ indica pesos de los Estados Unidos, o sea, dólares.—*El Traductor.*

en 1926 pasó de $872.000.000, que es dos y media veces mayor que el de veinticinco años antes.

El aumento de las compras de los Estados Unidos en la América latina ha sido más notable aún. Entre 1910 y 1914, su valor ascendía a $435.000.000, mientras que en 1926 había subido á $1.094.000.000—aumento de $659.000.000, que es más de 250 por ciento. El Departamento de Comercio informa que 1927 fué un año de desinflación, después de un período casi continuo de siete años de prosperidad creciente.

Entre julio de 1920 y junio de 1927, el comercio con la América latina aumentó de continuo así en cantidad como en valor, con excepción de algunos descensos de menor importancia, y el Departamento de Comercio nos asegura que las tendencias actuales hacia la diminución no deben causar alarma, pues hasta ahora la caída es poco más de dos por ciento en la exportación de los Estados Unidos y seis por ciento en la importación. Se asegura que la baja en la exportación explica de sobra nuestro comercio con Méjico, y, teniendo en cuenta las condiciones inestables en que ese país ha estado durante varios años, esa baja no puede considerarse como indicio de la tendencia permanente de nuestro comercio de exportación. La diminución de la importación latinoamericana en los Estados Unidos en 1927 no altera sino los valores, pues la cantidad de las importaciones ha permanecido firme. Se cree que la baja de precio en el café y el petróleo son suficientes para explicar aquella ligera diminución.

Los Estados Unidos se han convertido en los abastecedores principales de la América latina. Según los peritos, no es de esperarse que continúen gozando en la misma proporción del comercio latinoamericano que

durante la guerra mundial e inmediatamente después de ella, pues, con el renacimiento de las industrias europeas, es inevitable que haya alguna diminución. Pero advierten que nuestro comercio tiene base mucho más sólida cuando crece en el campo saludable de la competencia. Su seguridad se funda "en la prosperidad creciente de nuestros parroquianos latinoamericanos, así como en sus necesidades igualmente crecientes y en su deseo de artículos que antes, o no conocían, o no tenían los medios de procurarse, tales como automóviles, tractores, aparatos de radiocomunicación y fotografías cinematográficas."[1] Hay ciertas situaciones especiales que presentan problemas difíciles, pero que son excepcionales.

También nuestro comercio con el Canadá ha crecido mucho. Las exportaciones de los Estados Unidos han subido en valor anual de $315.000.000, entre 1910 y 1914, a $835.000.000 en 1927, y las importaciones provenientes del Canadá han aumentado de $117.000.000, entre 1910 y 1914, a $475.000.000 en 1927. Durante cuatro meses en 1927 el Canadá ocupó el primer lugar entre los mercados extranjeros de nuestros productos.[2]

En nuestras relaciones culturales con los países del sur tropezamos con el obstáculo del idioma, que de ninguna manera conviene mirar como de poco alcance. Nosotros no tenemos la inclinación al estudio de lenguas extranjeras que los europeos tienen. No hemos tenido necesidad de ellas, y hay que admitir que la asiduidad con que el inglés se estudia en otros países tiende a hacer que para nosotros la adquisición de las lenguas del continente europeo sea más bien una prenda de cultura que una

[1] *Commerce Reports*, Enero 30, 1928, p. 259.
[2] *ibid.*, Febrero 13, 1928, p. 395.

necesidad. Esto quizá explique nuestra falta de celo en el aprendizaje del español y el portugués como auxiliares en nuestras relaciones con Méjico y las Américas Central y del Sur, donde el inglés no se cultiva tan generalmente como en el continente de Europa. Creo, sin embargo, que el número de norteamericanos que estudian español y el de latinoamericanos que estudian inglés crece constantemente. Como lo demuestran las conferencias panamericanas, cada día hacemos mayores esfuerzos en pro de la cooperación intelectual de nuestras repúblicas. Lo que hasta ahora ha retardado las relaciones culturales ha sido la falta de comunicación adecuada entre los pueblos, falta que se ha remediado en mucho con los progresos de transporte efectuados en los últimos años . Las diferencias de carácter y costumbres entre nosotros y los latinoamericanos son suficientemente evidentes. Mas tales diferencias han mantenido siempre separados a latinos, teutones, eslavos y anglosajones, a pesar de la proximidad geográfica, y aun los anglosajones no siempre se mezclan o se juntan con naturalidad. En mi concepto, lo cierto es que la mayor parte de la gente de todo país nunca viaja y, por tanto, casi no tiene roce con la de otros países. Las personas de diversas nacionalidades que se ocupan en el comercio internacional se conocen mutuamente, y, mientras que las impresiones que se causan pueden ser placenteras o desagradables, el resultado es un aumento continuo del número de las que están bien informadas acerca de países extranjeros y pueden comprenderlos.

También tenemos las actividades, ensanchadas recientemente, de asociaciones de la prensa para extender el intercambio de noticias con la América latina, suminis-

trando así un medio inapreciable de diseminar información acerca de los acontecimientos corrientes importantes, aunque también de sucesos diarios sensacionales y escandalosos, los cuales conducen a las personas irreflexivas impresionables a juzgar nuestra vida nacional por los relatos de crímenes y fechorías. El cine es hoy quizá el medio principal de "contacto cultural" para la gran mayoría de las gentes, que creen todo lo que ven, no menos que todo lo que oyen decir. Existen también unos pocos espíritus escogidos—los que estudian la literatura y el arte y se han familiarizado con la cultura de otros pueblos—que por doquiera buscan y admiran lo mejor, cuyo patriotismo no es menos real porque no les dicte sus gustos ni les nuble los ojos, y cuyos prójimos son cuantos tienen el mismo espíritu en toda la haz de la tierra. Estos son la levadura de la buena inteligencia entre las naciones, si bien, por desgracia, hay muchos terrones que no ceden a su acción.

Ni debemos pasar por alto la contribución que nosotros hemos podido ofrecer en asuntos de higiene pública y que nuestros amigos del sur reconocen con la mayor gratitud. La Habana es hoy una de las ciudades más limpias y saludables del mundo y tiene una mortalidad notablemente baja. La labor de la Fundación Rockefeller en la América latina ha tenido importancia extraordinaria en el fomento no sólo de la salud, sino también de la amistad.

Mi objeto es tratar de las relaciones políticas. Es claro, desde luego, que en este terreno hay necesidad de establecer ciertas diferencias. Tenemos, en primer lugar, el Canadá, con el cual nuestras relaciones son muy distintas de las que tenemos con los otros países americanos.

Es error común hablar de la América latina como de una entidad unitaria. Las diferencias que existen entre sus diferentes partes son fáciles de ver. En la América del Sur están diez de las repúblicas latinoamericanas—Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Su población comprende como 74.000.000 de los 100.000.000 de habitantes que forman poco más o menos la total de la América latina; y su superficie es como de 18.000.000 de kilómetros cuadrados, mientras que la de toda la América latina es como de 21.000.000. Observaremos ante todo que nada hay en nuestras relaciones políticas con la América latina que deba perturbar nuestras otras relaciones con ella. Nuestra desavenencia con Colombia proveniente de los sucesos de 1903 en Panamá se ha arreglado. En Venezuela no hemos intervenido nunca, pero hemos tenido ocasión de oponernos a la acción de otras naciones contra ella, en circunstancias en que hemos creído que dicha acción perjudicaba tanto a Venezuela como a nuestro país. Con la Argentina se han suscitado dificultades acerca de reglamentos comerciales y arancelarios, pero no difieren en el fondo de las que hemos tenido en el mismo período con países europeos, como Francia, Holanda y España.

Al hablar de nuestras relaciones con los países de la América latina, debemos darnos cuenta de que los intereses de los sudamericanos no son idénticos a los de los otros, esto es, a los de Méjico, Centro-América, Panamá, Cuba, la República Dominicana y Haití. Además, cada uno de estos últimos tiene sus intereses peculiares. A pesar de los problemas que son asunto de discusión, crítica y proyectos, creo justo decir que nuestras rela-

ciones con los países latinoamericanos son mejores de lo que han sido en muchos años. Para que podamos hacer mayores progresos es preciso que reconozcamos que, en vez de un problema latinoamericano, hay varios problemas distintos, cada uno de los cuales debe tratarse en sí mismo, a fin de evitar la confusión que resulta cuando se pretende extender problemas particulares a regiones en que ni siquiera se conocen.

LA DOCTRINA MONROE

Hay ciertamente una regla de política de los Estados Unidos que se aplica en general a este hemisferio, cual es la doctrina Monroe. Ha sido objeto de muchas declaraciones injustificables y confusas, que le han valido muchos ataques infundados. Para algunos es estrella de guía, aun en tiempo claro, mientras que para otros es como la columna de fuego bíblica, pero encendida no como auxilio y protección, sino como presagio de intervenciones odiosas, y tanto más terrible cuanto que arde en la oscuridad de la ignorancia mutua. El pueblo de los Estados Unidos había mirado con profunda simpatía la lucha de las repúblicas latinoamericanas por su independencia, que nuestro gobierno fué el primero en reconocer. La Santa Alianza formada por los soberanos de Austria, Rusia y Prusia se proponía "poner fin al sistema de gobierno representativo" y derrocar los nuevos gobiernos establecidos en las viejas colonias españolas del Nuevo Mundo. En tales circunstancias los Estados Unidos creyeron conveniente proclamar la política que adoptarían, la cual fué formulada en el mensaje del Presidente Monroe del 2 de diciembre de 1823. Los

dos párrafos del mensaje que contenían la doctrina Monroe eran distintos: el uno se refería a las que fueron colonias españolas, y el otro a las pretensiones de Rusia en la costa noroeste de la América. En 1821 el Imperio Ruso había dado un ucase prohibiendo a los extranjeros la pesca y la navegación dentro de una distancia de 100 millas italianas de la costa noroeste de la América del Norte, desde el estrecho de Béring hasta el paralelo 51 de latitud norte. El secretario de Estado, John Quincy Adams, informó al ministro ruso que los Estados Unidos "disputarían el derecho de Rusia a establecerse de modo alguno en este continente y que nosotros daríamos claramente por sentado el principio de que los continentes americanos han dejado de ser lugares para el establecimiento de nuevas posesiones coloniales europeas cualesquiera." Éste fué el origen de la segunda parte de la doctrina Monroe. Había, pues, en la declaración original dos partes donde se formulaba la objeción del gobierno de los Estados Unidos: primero, a toda acción de potencias europeas "para extender su sistema a cualquier parte de este hemisferio," o sea, a toda interposición de tales potencias para oprimir las nuevas naciones americanas o dominar su destino de cualquier manera; segundo, a la colonización futura en los continentes americanos por potencias europeas. Repito, como lo dije cuando la celebración del centenario de la doctrina Monroe,[3] que en cuanto se ha dicho y hecho desde la declaración de Monroe, la doctrina no puede

[3] *Pathway of Peace* (*La senda de la paz*), discurso pronunciado ante la Academia Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales en Filadelfia, el 30 de noviembre de 1923.

considerarse como modificada sino en dos respectos. Lo que se dijo cuando se tenía en cuenta a Europa exclusivamente debe considerarse como aplicable igualmente a todas las demás potencias no americanas. Además, la oposición a la colonización no se limitaba a métodos especiales de adquirir dominio territorial, y, por lo menos desde el tiempo del Presidente Polk, puede interpretarse como inclusiva de la oposición a la adquisición de territorio adicional por traspaso de dominio o soberanía. Ninguna de estas dos modificaciones cambia las partes esenciales de la doctrina Monroe, la cual puede resumirse diciendo que se opone: 1°. a toda acción no americana que viole la independencia política de las naciones americanas de cualquier manera; 2°. a la adquisición, por cualesquiera medios, del dominio de territorio adicional en este hemisferio por cualquier potencia no americana.

Esta política de los Estados Unidos es fundamentalmente defensiva. En nuestro país se ha creído siempre que es necesaria para nuestra seguridad. No es política de agresión ni choca con la independencia y soberanía de las naciones latinoamericanas. Nuestra determinación de impedir la intervención extranjera les da mayor seguridad para desarrollar sus propias instituciones y disfrutar de su independencia. Es una política que no nos da "excusa para extendernos a costa de las repúblicas del sur." Autoridades competentes han declarado que "esta doctrina nada tiene que hacer con las relaciones comerciales de ninguna potencia americana, excepto que en realidad permite que cada una establezca las que quiera," y que "nosotros no garantizamos que ninguna nación estará exenta de castigo si obra mal, con tal que

el castigo no asuma la forma de adquisición de territorio por una potencia no americana."[4]

Los críticos de esta política dicen que es un anacronismo. ¿Qué quiere decirse con esto? O que su aplicación ya no es necesaria, o que, si se presentase ocasión propicia, no debería aplicarse. Si se cree que nunca se presentará la ocasión de aplicarla de acuerdo con la definición que yo he tratado de darle, la cuestión no necesita discusión, pues es asunto de profecía. Puede a la verdad reconocerse con satisfacción que muchas de las repúblicas americanas se han hecho fuertes y pueden resistir la agresión, y que en la actualidad las potencias no americanas no parecen dispuestas a oponerse ni a la declaración ni a la conservación del principio de la inviolabilidad de las repúblicas americanas y su territorio. Las potencias no americanas han asumido las obligaciones que les impone el convenio de la Sociedad de las Naciones. Pero *el porvenir* es tiempo muy largo. No hay perjuicio en conservar el mencionado principio, si es sano, aun cuando por fortuna su validez no se dispute. Si tratáramos de abandonarlo, quizá nos sería tan difícil explicar qué era lo que abandonábamos como nos es explicar la misma doctrina Monroe. El abandonarla explícitamente podría suscitar nuevas controversias, o bien causar o excusar acciones en que de otro modo no se hubiera pensado. La verdadera cuestión, respecto de la conservación de la doctrina, es la de si debemos defenderla al presentarse ocasión de aplicarla. Creo que no hay duda alguna en nuestro país acerca de la opinión reinante relativa a esa cuestión, y que el pueblo de los Estados

[4] Mensaje anual del Presidente Roosevelt, 1901; Moore, *International Law Digest*, vol. VI, Sec. 968.

Unidos se opone hoy tan firmemente como siempre a toda tentativa de potencias no americanas a violar la independencia de las naciones americanas o adquirir el dominio de territorio adicional en este hemisferio. También es de advertir que si bien algunas de las repúblicas americanas son fuertes, otras son relativamente débiles. Esta debilidad relativa existe sobre todo en la región caribe, donde nuestros intereses son mayores, a causa tanto de la proximidad como de la importancia que tiene para nosotros la seguridad del canal de Panamá. El interés que tenemos en la inmunidad contra la agresión, la estabilidad, el buen orden y la paz de los países de esta región haría conveniente el que declarásemos una doctrina semejante a la de Monroe, si no tuviéramos ya ésta. Mucho nos complacerá el que nuestros vecinos inmediatos se hagan más fuertes y adquieran la seguridad adicional proveniente del desarrollo de los medios de comunicación y de su progreso económico y político. Pero la doctrina Monroe sigue siendo, sin amenazar a nadie, salvaguardia que ningún estadista responsable norteamericano tendría la osadía de desechar a un lado. Si esto es así, lo que conviene, en vez de ridiculizar la doctrina Monroe, es hacerla comprender y no extenderla más allá de sus verdaderos límites. Además, cuando tratemos de aplicarla, debemos poner claramente de manifiesto los motivos que para ello tengamos.

Otra objeción es que nosotros nos hemos reservado la definición y aplicación de la doctrina Monroe. Mas, si se considera la doctrina como expresión de la política de los Estados Unidos en su propia defensa, es difícil hallar fundamento a esa objeción. La esencia de la defensa

propia consiste en que es defensa *de uno mismo*. Cuando el Presidente Wilson dijo que la doctrina Monroe "siempre ha sido sostenida y siempre lo será bajo su propia responsabilidad" (de los Estados Unidos), es evidente que quiso decir que los Estados Unidos consideraban indispensable para su seguridad el resistir medidas por parte de potencias no americanas como las que la doctrina describe. Si una nación no decide lo que hará para su defensa propia, debe ser porque ha cedido ese derecho a la decisión ajena, y si lo ha cedido, debe tener confianza en que su seguridad recibirá ayuda y no perjuicio.

La dificultad no ha estribado en que nosotros definamos la doctrina Monroe, sino en que a veces hayamos dejado de definirla; en el darnos a declaraciones indefinidas, y en el que se haga de ella pretexto para exageraciones y pretensiones ajenas a los propósitos de nuestro gobierno, las exigencias de nuestra seguridad y el sentimiento de nuestro pueblo. Tales declaraciones y pretensiones, que envuelven autoridad infundada de visita y superintendencia, en pugna con el debido reconocimiento de la soberanía de nuestras repúblicas hermanas, forman contraste notable con la concienzudamente moderada declaración de Monroe. Debemos aprovechar toda oportunidad de repudiarlas, a fin de demostrar que nuestra ambición es ser colaboradores de esas repúblicas, y no sus amos, y que nuestro propósito es resistir la agresión, no cometerla. La doctrina Monroe, como decía el Presidente Roosevelt, "no se propone de manera alguna ser hostil a ninguna nación del Viejo Mundo; ni mucho menos servir de pretexto a la agre-

sión por parte de ninguna nación del Nuevo Mundo contra otro país."[5]

Debe recordarse que no hay ni la menor objeción a que cualquiera otra república americana tenga una doctrina propia análoga, o adopte la doctrina Monroe como política propia. Cada una puede proteger su seguridad mediante una política semejante, si lo cree conveniente. Nosotros no miraríamos de ningún modo como violación de nuestra independencia el que el Brasil o la Argentina, Chile o el Perú, Méjico, Colombia, Venezuela o cualquier otra nación americana declarase que se opondría a toda tentativa de cualquiera potencia no americana a violar la independencia de naciones americanas en forma alguna o a adquirir dominio sobre territorio adicional en este hemisferio. Ni sería para nosotros causa de objeción el que cualquiera de estas naciones declarase que se reservaba el derecho de oponerse a tales tentativas cuando y como lo creyese conveniente. Por el contrario, veríamos con agrado la adopción de este principio por todas las repúblicas americanas.

Una de las causas de confusión ha sido el error común de que la doctrina Monroe sirve de justificación o de excusa a toda medida que los Estados Unidos toman con respecto a la América latina. Tenemos otras formas de política, las cuales deben explicarse, criticarse o defenderse considerándolas en sí mismas, y no confundiéndolas con la doctrina Monroe. Tenemos, por ejemplo, una política definida para la protección del canal de Panamá. Creemos que es indispensable para nuestra seguridad nacional conservar el dominio del

[5] Mensaje anual de 1901; Moore, *International Law Digest*, Sec. 968.

canal, y no podríamos ceder a ninguna potencia extranjera el establecimiento de posición alguna que coartase nuestro derecho a defender adecuadamente el canal o amenazase sus cercanías o la libertad de nuestras comunicaciones. Esto se aplica a potencias tanto europeas como americanas.

Tenemos el derecho de proteger las vidas y propiedades de norteamericanos amenazadas en circunstancias y regiones en que los respectivos gobiernos han dejado de funcionar debidamente. Este principio se aplica aun cuando no haya peligro de intervención extraamericana ni ocasión para aplicar la doctrina Monroe. Reconocemos que las otras naciones tienen derecho análogo. Es cierto que nuestra interposición en tales casos puede tener el efecto real y premeditado de evitar la interposición de potencias no americanas y las actividades y resultados consiguientes contra los cuales se dirigía la doctrina Monroe; pero nuestro derecho de defender nuestros nacionales es enteramente independiente de esa doctrina. La política fundada en la doctrina Monroe es conducente a la paz. Tenemos en ésta una razón más para fomentar el orden y el arreglo pacífico de las desavenencias. Y debe recordarse que los Estados Unidos han ejercido su influencia para efectuar tales arreglos entre las naciones americanas y potencias no americanas. Como ejemplos bien conocidos pueden citarse los casos notables de los arreglos relativos a Belize, las Islas de la Bahía y la costa de Mosquitos, el fomento de la determinación arbitral de los linderos entre Venezuela y la Guayana Inglesa, la cual puso fin a una controversia que había persistido durante la mayor parte del siglo XIX, y la

disposición de las reclamaciones de Alemania, la Gran Bretaña e Italia contra Venezuela.

Fuera de esta política general, hay condiciones especiales, como ya he dicho, de donde nacen ciertas diferencias que deben tenerse en cuenta para comprender nuestras relaciones con los otros estados de este hemisferio.

EL CANADÁ

El Canadá no es ya mera compañía subsidiaria de una gran casa británica. Es una nación, miembro de las Naciones Unidas que constituyen el Imperio Británico. Ha habido "una transición de una colonia gobernada desde Downing Street a una nación hermana de la Gran Bretaña."[6] Habiendo obtenido en la Conferencia de Paz la posición de "potencias con intereses especiales," los Dominios de la Gran Bretaña sostuvieron que deberían ser reconocidos de la misma manera en todas las relaciones internacionales subsiguientes consideradas por la Sociedad de las Naciones. Fueron signatarios del tratado de paz y se hicieron miembros de la Sociedad. Su posición, según el Convenio, en cuanto a carácter de miembros y representación en la Asamblea es la misma que la de otros miembros. Se nos informa que el Primer Ministro del Canadá obtuvo del Presidente Wilson, Clemenceau y Lloyd George una declaración firmada, con referencia especial al artículo 4, de que "según la verdadera interpretación del primero y segundo párrafos de ese artículo, los representantes de los dominios del Imperio Británico que tengan gobierno propio pueden

[6] Newton W. Rówell, K.C., *The British Empire and World Peace*, p. 172.

ser elegidos o nombrados miembros del Consejo."[7] El Canadá fué hecho miembro del Consejo recientemente. Como miembro de la Sociedad, el Canadá tiene derecho a votar según lo exijan sus intereses y con independencia de la Gran Bretaña. Así pues, tiene un puesto reconocido en la familia de las naciones. Lo que esto presagie, y qué diferencias ocurran, si ocurrieren, entre la política del gobierno del Dominio del Canadá y el de la Gran Bretaña, es imposible prever con certidumbre. Sir Robert Borden dice: "El principio de igualdad como nación y de completa autonomía está ya establecido. Quedan por determinar el sistema y método de dar a ese principio vitalidad y fuerza en la administración práctica de los negocios del Imperio."[8]

El Canadá tiene ministro en los Estados Unidos. Hace algunos años se hizo un arreglo entre los gobiernos británico y canadiense para el nombramiento de ministro del Canadá en Wáshington, arreglo que se formuló en una declaración hecha simultáneamente en la Cámara de los Comunes de Inglaterra y el Parlamento canadiense en 1920. El honorable Newton W. Rówell, Fiscal de la Corona, ha expuesto las razones de este arreglo, en las cuales se refiere a la línea limítrofe de 8700 kilómetros entre los estados Unidos (inclusive Alaska) y el Canadá. "En muchos centenares de millas este límite pasa por aguas interiores, donde constantemente se presentan cuestiones acerca de las aguas limítrofes, derechos de pesca y otras análogas." En cuanto al comercio, dice: "Con los Estados Unidos tenemos comercio mayor que con cualquier otro país del mundo, y el de los Estados

[7] Sir Róbert Borden, *Canadian Constitutional Studies*, p. 120.
[8] *Canadian Constitutional Studies*, p. 121.

Unidos con nosotros es mayor que el que tienen con cualquier otro país fuera de la Gran Bretaña. Las buenas relaciones comerciales entre el Canadá y los Estados Unidos son de la mayor importancia para ambos países." Muchos de los acontecimientos políticos principales de los próximos cincuenta años venideros ocurrirán en el Pacífico. "Cuáles son las potencias del Pacífico?," pregunta. "El Canadá está much más vitalmente interesado en los problemas del Pacífico septentrional que ninguna otra parte del Imperio Británico; más que Australia y Nueva Zelandia, para las cuales los problemas del Pacífico meridional son de mayor importancia. El Canadá y los Estados Unidos se hallan de un lado del Pacífico septentrional; Rusia, China y el Japón se hallan del otro lado, y en todo problema que surja con respecto al Pacífico los pueblos de este continente podrán verse en presencia de intereses comunes. Quizá hallemos que los hombres de una misma raza, de un mismo idioma y de unos mismos ideales están en sumo grado interesados en unas mismas cuestiones; pero, sea que lo estemos o no, al Canadá le será de grandísima importancia saber cuáles son los ideales, las opiniones y la política de los Estados Unidos concernientes a los problemas del Pacífico."[9] El que dos naciones que tienen relaciones tan constantes y en tan grande escala pudiesen entenderse entre sí tan sólo por conducto de Londres se miraba como situación sumamente anómala y molesta, y se creyó necesario que se pusiesen en comunicación directa y estuviesen siempre listas para explicarse entre sí prontamente sus opiniones respectivas.

[9] *The British Empire and World Peace,* pp. 186, 187.

Aun antes del nombramiento de un ministro en Wáshington, los Estados Unidos negociaron tratados directamente con representantes del Canadá, tratados que se firmaron, no por el embajador inglés, sino por dichos representantes, enviados a Wáshington por el gobierno del Dominio para ese objeto. Recuerdo una ocasión en que el representante del Canadá fué presentado por el Embajador de la Gran Bretaña al Secretario de Estado de los Estados Unidos. El Embajador se retiró inmediatamente, después de lo cual se firmó el tratado. Los tratados del Canadá se hacen en nombre del Rey como símbolo de la relación especial que existe entre las diferentes partes del Imperio.

Al inaugurarse la Conferencia Imperial de 1926, el Primer Ministro de la Gran Bretaña mencionó la referencia de Sir Édward Grey en la Conferencia Imperial de 1911 a "la política extranjera de este país." Mr. Baldwin dijo: "Del cambio que ha ocurrido de entonces acá es buen ejemplo el hecho de que ahora, según se reconoce universalmente, no se trata ya de la mera cuestión de 'la política extranjera de este país.' El problema que se nos presenta es cómo armonizar el principio de autonomía en asuntos exteriores, así como interiores, con la necesidad de una política extranjera acerca de materias de interés general para el Imperio que reciba la aprobación de varios gobiernos y parlamentos diferentes." El informe del Conde de Balfour, como presidente de la Comisión de relaciones imperiales de la Conferencia, se refiere a los principios establecidos en 1923, y dice: "Pasamos a examinar la posibilidad de aplicar a los problemas que surgen en el manejo de los negocios exteriores los principios en que se funda la resolución de la

Conferencia de 1923 acerca de tratados. Se reconoció francamente que en este campo, como en el de la defensa, la mayor parte de la responsabilidad recae ahora y debe continuar recayendo durante algún tiempo sobre el gobierno de Su Majestad en la Gran Bretaña. Sin embargo, casi todos los Dominios manejan ahora hasta cierto punto relaciones exteriores, sobre todo los que limitan con naciones extranjeras. Ejemplo especial de esto es la actividad creciente tocante a las relaciones entre el Canadá y los Estados Unidos, de la cual ha resultado la necesidad de nombrar un ministro plenipotenciario que represente al gobierno del Canadá en Wáshington. En nuestro concepto, toda discusión de este problema debe partir del principio de que ni la Gran Bretaña ni los Dominios pueden contraer obligaciones activas sin el consentimiento definido de sus gobiernos respectivos. En 1923 se convino en que cualquiera de los gobiernos del Imperio que pensase negociar un tratado tuviese debidamente en cuenta el efecto posible del tratado sobre los otros gobiernos, y tomase medidas para dar a conocer su propósito a los gobiernos que tuviesen probabilidad de interesarse."

Parece haber buenas razones para profetizar que el Canadá insistirá en que, en lo relativo a su política puramente americana, su gobierno deberá determinar sus propios actos y negociar sus propios convenios.

La historia de nuestras relaciones con el Canadá, en la cual ocurren tantas animosidades, recriminaciones y disputas acaloradas, registra una serie notable de arreglos pacíficos. Hemos tenido problemas serios acerca de los linderos internacionales. El esfuerzo por obtener un arreglo pacífico lo principió John Jay en 1785, aunque

su informe, sometido por el Presidente Wáshington al Senado en 1790, recomendando una comisión mixta, no condujo a acuerdo alguno. El tratado Jay de 1794 estipulaba un arbitraje que se llevó a cabo con buen éxito en cuanto a parte de los límites definidos por el río Saint Croix. El tratado de Gante de 1814 y el tratado Webster-Ashburton de 1842 contenían disposiciones para arreglos adicionales. El límite al oeste de los montes Rocosos, hasta la costa del Pacífico, se fijó en el tratado Buchanan-Pakenham de 1846. El tratado de Washington de 1871 hizo posible el arreglo de lo que se ha llamado "la lista más formidable de cuestiones difíciles y peligrosas en que ninguna convención haya intervenido nunca." Figuraban entre ellas no sólo las reclamaciones acerca del barco Alabama, sino también cuestiones relativas a la pesca en el Atlántico, la navegación de los ríos San Lorenzo, Yucón, Porcupine y Stikine, el paso por canales canadienses, el comercio de madera por el río San Juan aguas abajo, y ciertos asuntos sobre límites. El arbitraje del mar de Béring en 1893, terminando una controversia con la Gran Bretaña, inclinó favorablemente nuestras relaciones con el Canadá. Más tarde, la convención de 1903 sobre la disputa de Alaska, condujo a su decisión por un tribunal mixto. En 1908 se celebró una convención para que el límite internacional canadiense fuese definido más satisfactoriamente por expertos. Un tratado adicional sobre límites se celebró en 1910. Debe agregarse el importante arbitraje, por el Tribunal de la Haya, de los derechos de pesca en el Atlántico septentrional, de acuerdo con un convenio especial de 1909. Este laudo puso fin a una controversia seria.

Si bien hemos sido afortunados en arreglar así nues-

tras diferencias con nuestro gran vecino del norte, creo que el mejor presagio del porvenir se halla en el buen funcionamiento de la maquinaria de conciliación de la Comisión Mixta Internacional establecida por el tratado de 1909. Una comisión mixta proporciona un método de arreglo que tiene ciertos rasgos distintos de los del arbitraje, puesto que los estados interesados tienen en ella representación igual. Así es posible tomar medidas para el estudio de asuntos internos que afectan las relaciones internacionales pero que los estados no estarían dispuestos a someter al arbitraje. La comisión mixta tiene por objeto informar, no fallar; investigar los hechos y comunicar a los gobiernos interesados los resultados obtenidos, el efecto de las medidas tomadas o propuestas y el carácter y alcance de los perjuicios existentes o posibles.

La Comisión Mixta Internacional de los Estados Unidos y el Canadá tiene autoridad para juzgar todos los casos que envuelvan el uso, obstrucción o desviación de aguas con respecto a los cuales se requiera la aprobación de la Comisión; esto es, aguas limítrofes según las define el tratado, las que nazcan de éstas y las que atraviesen los linderos. Dentro de los derechos existentes, el tratado sienta ciertos principios acerca del uso de las aguas limítrofes. La Comisión ha dispuesto sobre quince casos, de acuerdo con su autoridad para conocer de solicitudes tocantes al uso de las aguas. Parece que sus órdenes a este respecto no han creado desagrado alguno. Si bien la Comisión no tiene autoridad para hacer cumplir sus órdenes, éstas han sido obedecidas. Aun cuando, a causa de la representación por igual, puede haber diferencia de opiniones, todos los casos menos uno se han resuelto por unanimidad. En ciertos casos se han

formado juntas de intervención bajo la autoridad de la Comisión. Esto se ha hecho en obediencia a las órdenes de la Comisión, después de acuerdo entre los gobiernos. La Comisión ha desempeñado además funciones administrativas importantes.[10] Pero la facultad que quizá más promete es la de hacer investigaciones y recomendaciones. El tratado dispone (artículo IX):

"Las altas partes contratantes convienen además en que cualesquiera otras cuestiones o materias de desacuerdo que se susciten entre ellas en cuanto a los derechos, obligaciones o intereses de una parte con respecto a la otra o a los habitantes de la otra en la frontera común a los Estados Unidos y el Dominio del Canadá, se someterán de tiempo en tiempo a la Comisión Mixta Internacional para que las estudie y rinda informe sobre ellas, siempre que el gobierno de los Estados Unidos o el del Canadá pidan que dichas cuestiones o materias se sometan a la Comision."

Es, pues, claro que cualquiera de los dos gobiernos o ambos de común acuerdo pueden pedir una investigación. En cada caso se faculta a la Comisión para "que estudie los hechos y circunstancias de las cuestiones y materias que se le sometan y rinda informe acerca de ellos, con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, dentro de los límites, sin embargo, de las restricciones y excepciones impuestas al someterle dichas cuestiones y materias." Estos informes no serán considerados como decisiones ni en cuanto a los hechos ni en cuanto al derecho respectivo y no tendrán el carácter de laudo arbitral. La Comisión como cuerpo mixto debe rendir informe a ambos gobiernos. Si hubiere desacuerdo, habrá un in-

[10] Véase *The International Joint Commission,* por el Profesor Robert A. MacKay, en *American Journal of International Law,* Abril, 1928, pp. 292 y sig.; también, *The International Joint Commission: Organization, Jurisdiction and Operation,* Washington, Government Printing Office, 1924.

forme de la minoría. En caso de empate, los comisionados de cada parte rendirán informe a su gobierno. Hasta ahora todas las cuestiones sometidas a la Comisión lo han sido de común acuerdo por los dos gobiernos, y los seis comisionados han estado, en el fondo, acordes en sus conclusiones y recomendaciones. Ha habido cuatro investigaciones de importancia, la última de las cuales se refiere a la navegación por vía del San Lorenzo. La Comisión recomendó que los dos gobiernos formasen una junta mixta de ingenieros para el estudio del aspecto técnico de la cuestión. Esta junta fué establecida y rindió un informe muy detallado a la Comisión.

Otra de las disposiciones del tratado de 1909 (artículo X) es que "cualesquiera cuestiones o materias de desacuerdo que se susciten entre las altas partes contratantes en cuanto a los derechos, obligaciones o intereses de los Estados Unidos o del Dominio del Canadá, sea con respecto a los gobiernos, sea con respecto a los habitantes de los países respectivos, podrá someterse para su decisión a la Comisión Mixta Internacional por acuerdo de los dos gobiernos." El sometimiento se hará, por parte de los Estados Unidos, con el consejo y consentimiento del Senado, y por parte del Canadá, con la anuencia del Gobernador General y su Consejo. En todos los casos se faculta a la Comisión para informar acerca de los hechos y circunstancias concernientes a las cuestiones y materias que se le sometan, y formular conclusiones y recomendaciones pertinentes, dentro de las restricciones y excepciones impuestas en el compromiso. La mayoría determinará el fallo, y, si la Comisión no llega a acuerdo alguno, se dispone el nombramiento de un árbitro que

decida; en suma, el procedimiento es un arbitraje de las cuestiones sometidas a la Comisión.

Sea cual fuere el valor de esta última disposición, de la que todavía no se ha hecho uso al comprometer litigios en la Comisión, no puede dudarse la ventaja de tener un mecanismo listo para investigaciones prontas y competentes. Sin obligar definitivamente a las partes, suministra la oportunidad de investigar cuestiones delicadas que, aunque de carácter interno, afectan las relaciones internacionales.

El examen imparcial de los hechos por una comisión mixta permanente instruiría frecuentemente los cuerpos legislativos de ambos países y conduciría a la formación de una opinión pública bien fundada, la cual contribuiría a arreglos amigables. Con demasiada rareza hemos empleado este medio en nuestras controversias internacionales. Nunca dejamos de hablar del arbitraje, y a menudo invocamos el deseo general de las soluciones pacíficas; y sin embargo olvidamos la dificultad práctica de establecer un tribunal arbitral satisfactorio en que el verdadero árbitro, que es el tercero o el quinto de los nombrados, según el caso, dicta generalmente la decisión absoluta. Los gobiernos no se inclinan a exponer sus intereses primordiales al riesgo de la elección de un árbitro, el cual, si no hay acuerdo, puede ser escogido de tal manera que no haya certidumbre de que la elección ha sido apropiada. Cuando cada país tiene un mismo número de representantes en una comisión mixta de investigación y hay completas oportunidades para estudiar los hechos y rendir informes, hay a menudo mayores probabilidades de un arreglo razonable que cuando se trata de efectuar el sometimiento absoluto al arbitraje. La

unanimidad de casi todas las decisiones de la Comisión Mixta Internacional que representa a los Estados Unidos y el Canadá demuestra la facilidad con que muchas dificultades se allanan por el mero procedimiento de la investigación.

Nuestras relaciones con el Canadá son sumamente satisfactorias. Afortunadamente, el espantajo de la anexión ya no perturba la imaginación de nuestros amigos canadienses. Los Estados Unidos no están inclinados a tratar de anexar el Canadá, y el Canadá no teme ninguna tentativa de anexión. Cada uno de estos países se regocija en la prosperidad del otro. Muchos canadienses dejan su país para establecerse en el nuestro, y muchos de nuestros ciudadanos dejan los Estados Unidos para establecerse en el Canadá. Nuestros habitantes hacen inversiones enormes en empresas canadienses sin temor de mal tratamiento y con plena confianza en el porvenir del Dominio. Según informes, las inversiones extranjeras en el Canadá, en 1913, ascendían como a $2.500.000.000; en 1927, a más de $5.200.000.000. En 1913, la parte de las inversiones en el Canadá proveniente de los Estados Unidos era menos de $500.000.000; en 1927 era cerca de $3.000.000.000. Parece, sin embargo, que en años recientes ha habido muchas readquisiciones de obligaciones canadienses por canadienses, en lo que sa ha llamado repatriación de las empresas del Canadá. Los canadienses han aumentado considerablemente sus inversiones en países extranjeros. Se calcula que en 1927 las hechas en los Estados Unidos ascendieron a cerca de $700.000.000.[11]

Entre los Estados Unidos y el Canadá hay, y proba-

[11] *The Financial Post Year Book*, pp. 237, 238.

blemente siempre las habrá, diferencias de intereses; y han surgido, y probablemente surgirán, cuestiones más o menos serias, casi todas de carácter económico. Aunque se presentará una que otra diferencia inconciliable, la interacción de los intereses principales conducirá a arreglos razonablemente satisfactorios. La paz entre los dos países es segura. Alexander Hámilton, a quien es grato considerar como apóstol a la vez del poder nacional y de la paz internacional, recomendó al Presidente Washington en 1794 la limitación de los armamentos en los Grandes Lagos, política que hemos conservado con arreglo al acuerdo Rush-Bagot de 1817. Nuestra frontera de varios miles de millas no tiene fortificaciones y, demostrando el espíritu amigable de que ambos pueblos están animados, es a un mismo tiempo monumento y garantía de paz.

La nueva posición del Canadá en la familia de las naciones es ayuda evidente a nuestras relaciones amigables y de auxilio mutuo. Puede afirmarse con certidumbre que no se permitirá que la política de Europa perturbe los intereses canadienses relacionados con los Estados Unidos. No hay razón para dudar de la fidelidad del Dominio al Imperio Británico y a la Corona que lo simboliza. Incuestionablemente, el Canadá mira con sentimientos amigables y de simpatía las relaciones de la Gran Bretaña con las otras naciones de Europa y sentirá cierta responsabilidad como miembro del Imperio; pero puede confiarse en que el Canadá verá que sus intereses no sean perjudicados y que la política inglesa no haga caso omiso de ellos. Los hombres de estado del Canadá tendrán de los asuntos americanos un conocimiento íntimo que a los estadistas de la Gran Bretaña,

por inteligentes que sean, no les será posible adquirir, y las elecciones del Canadá determinarán la política del Dominio como estado autónomo. Así pues, la nueva situación promete relaciones todavía más satisfactorias entre los Estados Unidos y el Canadá que las que han existido hasta ahora. Yo no veo en las relaciones del Canadá con la Sociedad de las Naciones nada que pueda causarnos alarma. Ellas ofrecen al Canadá la oportunidad de presentar y hacer proteger sus intereses, pero esos intereses continuarán siendo predominantes. Son estos intereses y los nuestros los que fomentarán las más amigables relaciones entre el Canadá y los Estados Unidos.

II

LA AMÉRICA LATINA

AL EMPEZAR, acentué el hecho de que en la América latina se nos presentan veinte estados de carácter y política distintos. En ella tenemos problemas que varían no sólo de un país a otro, sino también de una región a otra. Es en la región del Caribe donde surgen las cuestiones para nosotros más molestas. Como sería imposible en esta breve exposición tratar de cada país por separado, trataré de un modo general de cada uno de los problemas que nos interesan, a saber: 1) reconocimiento de gobiernos; 2) suministro de armas; 3) empréstitos e inversiones; 4) la intervención y la protección de la vida y propiedades de nuestros nacionales; 5) arreglo pacífico de controversias; 6) organización internacional.

RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

A este asunto le da importancia la frecuencia de las revoluciones. Nuestra política general está bastante bien definida. No quiere decir esto que no haya inconsecuencias, y es cierto que las primeras declaraciones de esa política se han modificado y que situaciones diferentes han conducido a acentuar más ciertos puntos.

A nosotros no nos importa la cuestión de la legitimidad de un gobierno juzgada por el criterio europeo de otro tiempo. Nosotros reconocemos el derecho a la revolución, y no tratamos de determinar los asuntos internos

de otros estados. Las palabras siguientes de Thomas Jéfferson expresan un principio fundamental: "Evidentemente no podemos negar a ninguna nación el derecho en que nuestro propio gobierno está fundado—que cada nación puede gobernarse a sí misma según la forma que quiera, cambiar esta forma a su arbitrio, y tramitar sus negocios con naciones extranjeras por conducto de cualquier órgano que le parezca propio, sea rey, convención, asamblea, comité, presidente o cualquiera otro que sea. La única cosa esencial que hay que tener en cuenta es la voluntad de la nación."[12] Hasta qué punto hemos aplicado este principio se ve en la declaración de Mr. Buchanan como Secretario de Estado: "En sus relaciones con naciones extranjeras, el gobierno de los Estados Unidos ha reconocido siempre, desde su origen, a los gobiernos de facto. Nosotros reconocemos el derecho de toda nación de crear y reformar sus instituciones políticas de acuerdo con su propia voluntad. No entramos en los antecedentes del gobierno actual para enredarnos en cuestiones de legitimidad. Nos es suficiente saber que existe un gobierno capaz de sostenerse a sí mismo, después de lo cual el reconocimiento de él por nuestra parte se sigue inevitablemente. Esta regla de conducta, que se deduce de nuestro sagrado respeto de la independencia de las naciones, ha causado algunas anomalías extrañas en nuestra historia. El Papa, el Emperador de Rusia y el Presidente Jackson fueron los únicos potentados de la tierra que reconocieron a don Miguel como rey de Portugal."[13]

[12] Instrucciones a Gouverneur Morris, Marzo 12, 1793 (Moore's *International Law Digest*, vol. I, p. 120).

[13] Moore's *International Law Digest*, vol. I, p. 124.

Si bien hay que tener en cuenta la voluntad de la nación, nuestro gobierno declaró por conducto del Secretario Seward que un gobierno revolucionario que se establezca por la fuerza, violando los principios constitucionales, no debe reconocerse antes que aparezca que el cambio ha sido aceptado por el pueblo. "Lo que exigimos," dijo Mr. Séward, "y lo único que exigimos, cuando se ha efectuado un cambio de administración no por procedimientos constitucionales pacíficos, sino por la fuerza, es que luégo la nueva administración sea sancionada por el voto y aceptación formales del pueblo."[14] Pero también se ha declarado que, si bien nuestro gobierno ha acentuado el valor de la aprobación popular expresa para determinar si a un nuevo gobierno debe reconocérsele, nunca ha insistido en que la voluntad del pueblo no pueda manifestarse por la aceptación pasiva larga y continua de un régimen que en realidad funciona como gobierno. Cuando hay duda en cuanto a la voluntad del pueblo, generalmente se ha considerado como precaución cuerda dar al nuevo régimen tiempo suficiente para demostrar su estabilidad y el consentimiento aparente del pueblo.

La capacidad de cumplir con las obligaciones internacionales es un punto importante. En 1899, el Secretario Hay consideraba suficiente que el nuevo gobierno "tuviese dominio del mecanismo administrativo y estuviese en situación de cumplir con sus obligaciones internacionales."[15] Mr. Hill, como Secretario de Estado interino, hizo acerca de este asunto una declaración bastante completa en 1900. "La política de los Estados Unidos,"

[14] *Diplomatic Correspondence,* 1868, II, 863; Hyde, *International Law,* vol. I, p. 69, note.

[15] Moore's *International Law Digest,* vol. I, p. 155.

dice, "proclamada y ejecutada durante más de un siglo cuando se ha presentado la ocasión, ha sido y es abstenerse de proceder según pretensiones disputadas *de jure*, y fundar su reconocimiento de gobiernos extranjeros únicamente en su capacidad *de facto* de conservar el poder administrativo. Cuando, a causa de revolución u otro cambio interno no efectuado por medios constitucionales regulares, existe en otro país un conflicto de autoridad en que el poder del gobierno titular donde nuestros representantes están acreditados sufre menoscabo, la regla de los Estados Unidos es diferir el reconocimiento de otro gobierno en lugar de aquél hasta que aparezca que está en posesión del mecanismo del estado y administra éste con el asentimiento del pueblo y sin resistencia seria a su autoridad, y que se halla en situación de cumplir con todas las obligaciones y responsabilidades que pesan sobre los gobiernos extranjeros con arreglo a sus tratados y al derecho internacional."[16]

La capacidad de cumplir las obligaciones internacionales produce una presunción favorable, pero no es suficiente si va acompañada de la repudiación de dichas obligaciones. Cuando un régimen proclama deliberadamente su desprecio de obligaciones internacionales en conformidad con el puesto que el estado ocupa en la familia de las naciones, nuestro gobierno ha declarado que no lo reconocerá. Así, al explicar la actitud de nuestro gobierno con respecto al régimen soviético de Rusia, se dijo: "El reconocimiento es una propuesta de relaciones. Va acompañado, por parte del nuevo gobierno, de la promesa expresa o claramente subentendida de cumplir con los deberes de las relaciones mutuas. Estas obliga-

[16] Moore's *International Law Digest*, vol. I, p. 139.

ciones comprenden, entre otras cosas, la protección de las personas y bienes de los ciudadanos de un país que legalmente tienen negocios en el territorio del otro, y abstención de propaganda hostil de un país en el territorio del otro."[17] Nuestro gobierno negó reconocimiento al régimen soviético en Rusia fundándose en que las obligaciones internacionales de la nación rusa habían sido repudiadas, en que la propiedad norteamericana que se poseía en Rusia de acuerdo con títulos válidos había sido confiscada sin probabilidad de indemnización, y en que los mandatarios de Moscú estaban resueltos a hacer lo sumo posible, por propaganda insidiosa y por el fomento de las luchas internas, a destruir o estorbar los gobiernos existentes en todos los países del mundo.

La situación de Méjico causada por la revolución de 1913 y el asesinato de Madero dió lugar a dificultades graves. No trataré aquí de pasar revista a los desafortunados sucesos de esa época. Nosotros rehusamos reconocer el gobierno de Huerta, pero más tarde reconocimos el de Carranza. Las promesas relativas al cumplimiento de las obligaciones internacionales no fueron cumplidas a satisfacción de nuestro gobierno, y por eso negamos reconocimiento a Obregón. Tras larga correspondencia relativa a los derechos de los norteamericanos, se reunieron en la ciudad de Méjico, en mayo de 1923, comisionados de Méjico y los Estados Unidos, quienes lograron llegar a un acuerdo. Se negociaron una convención de reclamos especiales, para el arreglo de los reclamos de ciudadanos norteamericanos motivados por actos revolucionarios en Méjico del 20

[17] Carta del Secretario Hughes a Samuel Gompers, presidente de la Federación Americana del Trabajo, Julio 19, 1923.

de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1920, y una convención de reclamaciones generales, para el arreglo de otras de ciudadanos de un país contra el otro. Ambas convenciones fueron ratificadas.

Se discutieron las cuestiones que surgieron de las disposiciones de la Constitución mejicana de 1917 referentes a los derechos agrarios y al subsuelo, y los comisionados norteamericanos rindieron un informe del acuerdo que habían hecho con los mejicanos, acuerdo que fué aprobado por los presidentes de los dos países respectivamente. En consecuencia, se reconoció a Obregón, y en septiembre de 1923 se restablecieron las relaciones diplomáticas entre los dos países. Debe observarse que en esta discusión nuestro gobierno no trató de defender reclamaciones que no estuviesen fundadas en títulos válidos adquiridos honradamente con arreglo a las leyes constitucionales mejicanas anteriores a la nueva Constitución. Se creía que el arreglo de 1923 contenía declaraciones de garantía razonablemente adecuadas; pero la controversia continuó, por cuanto los derechos que se consideraban así reconocidos no quedaban apropiadamente protegidos. Es sumamente grato decir que recientemente se ha llegado a un arreglo fundado en una decisión que la Corte Suprema de Méjico dictó en el mes de noviembre pasado. El Embajador Mórrow, que ha tramitado estas negociaciones, hizo poco há la siguiente exposición, después de un resumen de la historia de la controversia:

"Este reglamento, cuando se considera con la decisión que la Corte Suprema dictó el 17 de noviembre de 1927, las leyes aprobadas por el Congreso de Méjico el 26 de diciembre de 1927 y promulgadas el 10 de enero de 1928, y la carta del Ministro Morones expedida el 9 de enero de 1928, demuestran la determinación de

los ramos judicial, ejecutivo, legislativo y administrativo del gobierno mejicano de reconocer los derechos sobre terrenos petrolíferos adquiridos por extranjeros antes de la adopción de la Constitución de 1917. La decisión de la Corte Suprema declara que el reducir a un período de cincuenta años los derechos de las compañías de petróleo es inconstitucional. Con respecto a esa decisión, la Corte declara que la confirmación de un derecho es reconocimiento expreso de ese derecho y que el limitarlo es modificarlo en vez de confirmarlo. Tras esta decisión, el Presidente pidió al Congreso que modificase la ley de 1925 para ponerla conforme con la Constitución, según la interpretación de la Corte. . . . Después de promulgada la ley, ciertas compañías de petróleo estaban aún en duda de si quienes obtuviesen concesiones confirmatorias con arreglo a la nueva ley recibirían una concesión nueva o la confirmación de sus viejos derechos. El Ministro Morones escribió una carta, en contestación a la pregunta de una compañía petrolera, en la cual decía que tal concesión confirmatoria surtiría el efecto 'del reconocimiento de derechos que continuarán vigentes, sujetos sólo a los reglamentos de policía.' El Presidente Calles, por recomendación del Ministro Morones, ha promulgado una nueva reglamentación en que modifica la anterior con arreglo a la decisión de la Corte Suprema y a la nueva ley del Congreso. Esta nueva reglamentación pone de manifiesto lo que el Ministro Morones ya había hecho claro en su carta—que quienes obtienen concesiones confirmatorias de acuerdo con la ley modificada obtienen una confirmación de sus viejos derechos más bien que una nueva concesión de derechos. La forma de la concesión confirmatoria, según se da en la nueva reglamentación, declara expresamente que 'surtirá el efecto del reconocimiento de derechos adquiridos que continúan vigentes.'"

Hay otras cuestiones pendientes con Méjico, pero nuestras relaciones han mejorado muy halagüeñamente. Con buena fe de ambas partes y un esfuerzo sincero de comprensión mutua, debemos principiar una nueva éra de amistad y cooperación. No hay ni vislumbre de razón para que exista antagonismo entre los pueblos o los gobiernos de Méjico y los Estados Unidos. Méjico es una tierra de grandes riquezas naturales que necesitan explotación. En los Estados Unidos hay ciudadanos

que no son aventureros ni buscan oportunidades de explotar a Méjico, pero que tienen capital que invertir. Mas las relaciones económicas sólidas exigen que haya confianza mutua. Debe entenderse que en nuestro gobierno no existe deseo alguno de inmiscuirse en la política interna de Méjico y que su independencia y soberanía serán invariablemente reconocidas por nosotros. Su interés en la protección de derechos válidos obtenidos honradamente de acuerdo con sus propias leyes no es menor que el nuestro, y nuestro interés en su amistad no es menor que el suyo por la nuestra.

CUESTIONES ESPECIALES SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS CON ARREGLO A LOS TRATADOS CENTROAMERICANOS

En la América latina la revolución reemplaza frecuentemente a las elecciones. Los procedimientos del gobierno constitucional están tan expuestos al abuso de los mandatarios, que a menudo la revolución ha parecido ser el único remedio. Será el único remedio si no se hacen esfuerzos sinceros para fomentar el desarrollo del gobierno constitucional. La situación era tan grave en Centro-América que las cinco repúblicas, Guatemala, Nicaragua, Salvador, Honduras y Costa Rica, en una conferencia reunida en Wáshington en 1907, celebraron una convención que contenía, entre otras disposiciones, la siguiente:

"Los gobiernos de las altas partes contratantes no reconocerán ningún otro gobierno que ascienda al poder en cualquiera de las cinco repúblicas como resultado de un golpe de estado o de una revolución contra un gobierno reconocido, mientras que los representantes del pueblo, libremente elegidos, no hayan reorganizado constitucionalmente el país."

Sea que se crea o no que éste pueda ser un remedio práctico, el hecho es que fué adoptado. Cuando las repúblicas centroamericanas se reunieron otra vez en Wáshington en 1922, modificaron sus tratados de acuerdo con la experiencia de los quince años anteriores. De su propia iniciativa resolvieron definidamente continuar la política de reconocimiento a que he hecho alusión, y reforzarla. En su convención estipularon lo siguiente:

"Las repúblicas de Centro-América, deseando dar seguridad a los beneficios consiguientes a la conservación de instituciones libres y contribuir al mismo tiempo a reforzar su estabilidad y el prestigio de que deben estar acompañadas, declaran que todo acto, disposición o medida que altere la organización constitucional en cualquiera de ellas deberá considerarse como una amenaza a la paz de dichas repúblicas, sea que proceda de poderes públicos o de ciudadanos particulares.

"Por tanto, los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán ningún otro gobierno que ascienda al poder en cualquiera de las cinco repúblicas por un golpe de estado o una revolución contra un gobierno reconocido, mientras los representantes del pueblo, libremente elegidos, no hayan reorganizado constitucionalmente el país. Y aun en tal caso se obligan a no admitir el reconocimiento si cualquiera de las personas elegidas para llenar las funciones de presidente, vicepresidente o primer designado del estado se halla comprendida en cualquiera de las siguientes categorías:

1) Si es el jefe o uno de los jefes de un golpe de estado o una revolución, o por parentesco de consanguinidad o matrimonio es ascendiente o descendiente o hermano de dichos jefes;

2) Si ha sido secretario de estado o desempeñado puesto militar elevado en el golpe de estado o la revolución, o durante las elecciones, o si ha desempeñado dicho puesto durante los seis meses anteriores al golpe de estado, la revolución o las elecciones.

Además, en ningún caso se hará reconocimiento de un gobierno que provenga de elegir para el poder a un ciudadano expresa e indisputablemente incapacitado por la Constitución de su país para ser elegible como presidente, vicepresidente o primer designado del estado."

En vista de esta política definida, nuestro gobierno rehusó en 1925 y 1926 reconocer a Chamorro como presidente de Nicaragua. Chamorro había obtenido el poder por un golpe de estado—la detención y encarcelamiento de miembros del gabinete de la administración constitucional, el dominio de la capital por la fuerza y la expulsión de miembros del Congreso. Aparentemente, creía que si con su desprecio notorio de los derechos constitucionales lograba obtener el mando de la administración, nuestro gobierno lo reconocería, aunque nosotros habíamos declarado repetidamente que respetaríamos los tratados de 1907 y 1923.

Si bien los Estados Unidos no fueron parte en los tratados, las conferencias de 1907 y 1923 se celebraron en Washington con la cooperación amigable de nuestro gobierno. El Secretario de Estado de los Estados Unidos presidió en la conferencia de 1923 a instancia de las cinco repúblicas, y es evidente que si los Estados Unidos hacían caso omiso del tratado en cuanto a reconocimiento, el tratado no sería de ningún valor práctico. Por tanto, la cuestión del reconocimiento de gobiernos *de facto* debe mirarse desde este punto de vista con respecto a Centro-América. Los Estados Unidos han tenido la opción entre el dar aliento a este esfuerzo de las repúblicas centroamericanas para fomentar el gobierno constitucional, y desaprobarlo o anularlo. Dicen algunos críticos que nos hemos causado no pocas molestias con la consideración de cuestiones constitucionales y las excepciones particulares estipuladas en el tratado. Pero no parece evidente que no nos hubiéramos causado molestias todavía mayores si hubiésemos prescindido de las estipulaciones del tratado y nos hubiésemos puesto así

del lado de las revoluciones, en oposición al gobierno constitucional. Sería fácil demostrar que por cada dificultad con que tropecemos de un lado, tendríamos una dificultad igual o mayor del otro lado. Era necesario escoger, y no se requiere mucho razonamiento para demostrar qué debía escogerse.

Quizá se diga que el tratado mismo era un error y que los Estados Unidos debían haber disuadido a las repúblicas de Centro-América de que lo celebrasen. Tal procedimiento apenas si merece atención, puesto que al adoptarlo los Estados Unidos se pondrían abiertamente del lado del desorden y el derramamiento de sangre, en oposición al esfuerzo, aunque difícil y a veces infructuoso, para fomentar la estabilidad. Son las revoluciones, el desorden y el derramamiento de sangre lo que causa esa misma interposición para la protección de vidas y propiedades que es objeto de tanta censura. Afortunadamente estamos libres de la necesidad de invocar este derecho de interposición en la mayor parte de los países con quienes tenemos relaciones. Esperamos que pronto llegue el día en que los procedimientos del gobierno constitucional estén firmemente establecidos en las repúblicas de Centro-América, y uno de los modos de tratar de afirmarlos es reconocer las estipulaciones de los tratados que ellas mismas han celebrado. Esto no envuelve nuestra presión en sus asuntos internos, ni debe dar pábulo a ella, pero es el reconocimiento de las obligaciones internacionales mutuas que esas repúblicas se han impuesto.

También es de observarse que del reconocimiento de un gobierno se siguen ciertas consecuencias legales definidas, y que el reconocimiento no debe afirmarse sino de un acto inequívoco. Hay muchas transacciones y comu-

nicaciones que no envuelven reconocimiento, y que constituyen sólo cierta especie de relaciones que las exigencias prácticas hacen necesarias. Puede ser necesario efectuar tramitaciones con personas o entidades revolucionarias que dominan un territorio, sin que ello implique reconocimiento de ningún gobierno. Así, los que han representado a nuestro país en países donde se ha establecido un nuevo régimen pueden continuar sirviéndose de las oportunidades así obtenidas mientras se decide la cuestión de reconocimiento. En tales casos, se tiene cuidado de evitar los actos formales que son característicos de las relaciones con un gobierno reconocido.

SUMINISTRO DE ARMAS

El Presidente de los Estados Unidos puede, según sus facultades, cuando sepa que en cualquier país americano existen condiciones internas de violencia ayudadas por armas o municiones producidas en los Estados Unidos, oponerse a la exportación de tales armas o municiones de los Estados Unidos al país en cuestión, y embargarlas dentro de los límites que el Presidente mismo prescriba. El objeto de esto es evitar el fomento de revoluciones y también evitar que se nos acuse de tomar parte en las luchas respectivas. Tales embargos se han impuesto y levantado a discreción del Presidente. Es claro que nuestras relaciones con un gobierno establecido pueden ejercer influencia importante en nuestra política. En algunos casos está en nuestro poder hacer difícil una revolución prohibiendo que se le envíen armas, y en otros casos el gobierno mismo puede no desear el embargo sino un abastecimiento de armas.

Poco después de nuestro reconocimiento del gobierno

del General Obregón en Méjico, y cuando esperábamos un período de tranquilidad y de oportunidades ventajosas para ambos partidos, ocurrió repentinamente una tentativa para derribar por la violencia el gobierno establecido. Aquí se creyó que el objeto de los que participaban en este movimiento era únicamente determinar por las armas quién había de suceder a Obregón. No era ésta una revolución inspirada por las aspiraciones de un pueblo oprimido, sino una cuestión de política de personalidades. Era una tentativa para apoderarse de la presidencia, y envolvía la supresión de todo procedimiento constitucional y regular. Los descontentos se habían posesionado de ciertas partes del territorio mejicano y estaban imponiendo tributo al comercio norteamericano pacífico y legítimo o tratando de estorbarlo y destruirlo. En estas circunstancias, el gobierno de Méjico pidió al de los Estados Unidos que le vendiese una cantidad limitada de armas y municiones. Nuestro gobierno tenía armas y municiones listas que no necesitaba y que podía vender si quería. Si hubiéramos rehusado acceder a la solicitud, habríamos vuelto la espalda al gobierno con quien poco antes habíamos establecido relaciones de amistad y, fuesen cuales fuesen nuestras explicaciones, habríamos en realidad dado poderoso auxilio a los que trataban de apoderarse del gobierno por la fuerza. El negarnos a ayudar al gobierno establecido hubiera puesto nuestra influencia del lado de los que amenazaban la paz y el orden en Méjico, y nosotros hubiéramos incurrido en responsabilidad grave en las perturbaciones consiguientes.

Estos sucesos son ejemplo de ciertas dificultades ineludibles. Nadie duda el derecho de los ciudadanos

particulares de los Estados Unidos de vender armas a revolucionarios o a gobiernos extranjeros, con tal que a ello no se opongan ni tratados, ni la legislación interna, ni los principios del derecho internacional. Nadie puede negar la autoridad de los Estados Unidos para imponer embargo a la exportación de armas de su territorio. Nadie puede negar el derecho de los Estados Unidos a vender sus armas sobrantes a un gobierno reconocido cuando en ello no va envuelta la cuestión de neutralidad. Estos problemas, sin embargo, son delicados, y su resolución envuelve la elección que todo el mundo, aun los gobiernos, debe hacer entre el bien y el mal en un mundo de decisiones morales. Sin desviarnos del ejercicio de nuestros derechos normales, nos hallamos a menudo en situación de influir en los actos de otros países, y debemos esmerarnos tanto en ejercer para buenos fines nuestros derechos reconocidos como en evitar tomar tales fines por pretexto para abusar de nuestro poder. En cuanto al embargo sobre la exportación de armas, o el suministro de armas cuando existe un estado interno de violencia en algún país americano, cada caso debe juzgarse de acuerdo con sus circunstancias especiales.

EMPRÉSTITOS E INVERSIONES

A fin de justipreciar nuestras relaciones financieras y comerciales con la América latina es necesario distinguir entre las actividades naturales y libres del pueblo de los Estados Unidos y los actos de nuestro gobierno. Con excepción de ciertos transportes por agua, nuestro comercio está en manos de particulares. Nosotros tenemos artículos que vender, y los latinoamericanos los necesitan y los compran. Ellos tienen artículos que vender y noso-

tros los compramos. Nuestra capacidad de vender el exceso de nuestra producción y mantener así un alto grado de actividad productiva es la clave de nuestra prosperidad, y el conservar y extender nuestro comercio exterior es asunto de importancia, primariamente para nuestros obreros, cuya vida depende de las oportunidades del trabajo, y secundariamente para quienes se ocupan en la multidud de transacciones que el intercambio comercial exige. La capacidad de los países latinoamericanos de encontrar mercados para sus productos es naturalmente indispensable para su bienestar. En cuanto a la participación de nuestro gobierno, generalmente tiene por objeto imponer ciertas restricciones que se suponen convenientes para fomentar la producción del país, conservar nuestras normas en cuanto al modo de vivir y proteger la salud pública.

Fuera del intercambio normal del comercio, nuestros ciudadanos invierten muchas de sus economías en empresas extranjeras. En otros países hay gran demanda de mejoras y empresas industriales, que se necesitan por todas partes para hacer más sana y completa la existencia. En el extranjero, como en nuestro país, el trabajador necesita empleo, y la vida holgada exige multitud de facilidades a cuyo suministro nosotros estamos en situación de contribuir. Como los norteamericanos que invierten su dinero son en su totalidad más ricos de lo que en otro tiempo se hubiera ni soñado, el capital sobrante que no se necesita en el país naturalmente sale al extranjero. A medida que las naciones latinoamericanas prometen más estabilidad y adoptan mejores sistemas fiscales y de hacienda pública, dan menos oídos a las propuestas

de aventureros cuyo único interés es el de especuladores que buscan ganancias desordenadas.

Es de advertir, sin embargo, que recientemente ha habido una tendencia en algunos países latinoamericanos a impedir por leyes y reglamentos locales la entrada libre de capital extranjero destinado a la explotación de ciertas riquezas naturales, el dominio de las cuales se mira como de importancia especial. Así, en el Brasil, por reforma constitucional de 1926, el Estado se ha reservado muchos de los minerales más importantes, fundándose en que son necesarios para la seguridad y defensa nacionales. La enmienda de la Constitución dispone que las minas, los yacimientos minerales y las tierras que contengan estos minerales no podrán pertenecer a extranjeros. En Chile se promulgó en diciembre de 1926 una ley que dispone que las concesiones o propiedades que no se hayan explotado después de un año de la promulgación de la ley caducarán, y que, en todo caso, quien quisiere explotarlas deberá, dentro del mismo período, volver a levantar el plano de ellas bajo la superintendencia del gobierno. Colombia dió recientemente una ley que reserva la propiedad de las acumulaciones de hidrocarburos que existan en las tierras baldías (las nacionales incultas otorgables).

Es aún demasiado temprano para juzgar el efecto de estas disposiciones y de los reglamentos que se dicten con arreglo a ellas. Bueno será observar, sin embargo, que las leyes de los Estados Unidos con respecto a la admisión de capital extranjero son muy liberales. Los extranjeros en general pueden participar directa o indirectamente en la explotación de yacimientos minerales en los Estados Unidos, salvo que, en cuanto se refiere a las

tierras baldías, los que las exploten deben ser nacionales de países que concedan privilegios recíprocos a los ciudadanos norteamericanos. En lo relativo al petróleo, las tierras baldías de los Estados Unidos representan menos de un décimo de la producción corriente.

Con respecto a las restricciones en el extranjero, baste decir por ahora que aún quedan grandes oportunidades para la inversión de fondos en la América latina, y que allí se busca vehementemente el capital extranjero. El aumento de nuestras inversiones en esos países no se reduce al envío de dinero, pues a menudo envuelve el envío de nuestras mejores inteligencias—expertos ingenieros, técnicos y directores de negocios.

Los préstamos a gobiernos extranjeros forman una gran parte de nuestras inversiones fuera del país. Es necesario tener en cuenta que los préstamos a gobiernos latinoamericanos no los hace nuestro gobierno, sino nuestros ciudadanos. Los Estados Unidos no han suministrado préstamos a otros gobiernos desde los de la guerra, entre 1917 y 1920. Los gobiernos latinoamericanos, tanto nacionales como provinciales y municipales y las corporaciones oficialmente garantizadas desean dinero prestado para obras públicas, para facilidades de comunicación y conveniencia pública—carreteras, ferrocarriles, obras de abastecimiento de agua, instalaciones eléctricas, etc.—así como para pagar empréstitos anteriores. Para esto recurren al público norteamericano que tiene dinero que invertir.

Parece haber una creencia popular de que los banqueros de nuestro país suministran los préstamos, cuando en realidad no hacen más que colocarlos. Quien compra los bonos es el pueblo de los Estados Unidos, del

Atlántico al Pacífico. Los compradores confían en el criterio de los banqueros, cuyo juicio cauto al asumir la responsabilidad de obligaciones de pago es de suma importancia. No puede dejar de notarse que el hecho más significativo tocante a estos empréstitos extranjeros es la confianza del pueblo de los Estados Unidos, que es quien corre el riesgo. Los que invierten ponen sus ahorros en manos extranjeras, aceptando la promesa de gobiernos extranjeros y encomendándose a la integridad de esos gobiernos y a la prosperidad de los pueblos que representan. Esta especie de "penetración económica" puede considerarse como la más elevada expresión, desde el punto de vista material, de la confianza y buena voluntad internacionales.

Nada es más significativo en nuestras relaciones con la América latina que la gran cantidad de valores latinoamericanos que los habitantes de los Estados Unidos han tomado en los últimos años. Según los informes publicados por nuestro Departamento de Comercio, las obligaciones de gobiernos latinoamericanos ofrecidas al público en 1914 ascendían a menos de 15 millones de dólares.[18] De 1915 a 1920, inclusive, el total de estas emisiones que se ofrecieron aquí públicamente llegó sólo a 125 millones de dólares; pero de 1921 a 1927, inclusive, el total pasó de 1400 millones, que es más del 28 por ciento del total de las obligaciones oficiales ofrecidas en este país. Hubo un aumento notable en 1926 y 1927, años en que la oferta fué de más de 650 millones de dólares. El examen de estas transacciones pone de manifiesto que obedecen enteramente a causas económicas y no tienen significado especial en lo concerniente a la

[18] *Commerce Reports,* Enero 9, 1928, p. 65.

relación de nuestro gobierno con los gobiernos prestatarios. Así, la Argentina ha tenido desde 1922 la mayor cantidad de emisiones.

La tabla adjunta enseña la distribución geográfica de los préstamos solicitados en 1926 y 1927 por gobiernos latinoamericanos mediante emisiones ofrecidas públicamente en los Estados Unidos.[19]

Emisor	1926	1927
Argentina	$88.293.000	$109.352.000
Bolivia		11.885.000
Brasil	59.973.950	62.280.000
Colombia	28.320.250	53.200.000
Costa Rica	8.000.000	1.800.000
Cuba		9.000.000
Chile	74.330.000	23.383.300
Panamá	5.800.000	1.500.000
Perú	16.000.000	57.960.000
República Dominicana	3.300.000	5.000.000
Salvador	1.520.000	
Uruguay	31.671.000	
	$317.208.200	$335.360.300

Aparece también que los empréstitos de los gobiernos nacionales de la América latina en 1926 y 1927 excedieron a los de las provincias, municipalidades y corporaciones oficialmente reconocidas. Más de dos tercios del total de 1927 consistió en préstamos a los gobiernos nacionales de la Argentina, el Brasil y el Perú. Sin embargo, hay gran número de empréstitos de provincias,

[19] *ibid.*

municipalidades y corporacciones oficialmente garantizadas. Puede citarse como ejemplos los empréstitos recientes de la ciudad y la provincia de Buenos Aires, la ciudad y la provincia de Córdoba, las provincias de Mendoza, Santa Fe y Tucumán en la Argentina; de las ciudades de Río de Janeiro, Sao Paulo y Porto Alegre y los estados de Ceará, Maranhao, Minas Geraes, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catharina, São Paulo y Paraná en el Brasil; de las ciudades de Santiago y Valparaíso en Chile; de los departamentos de Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Valle del Cauca y Tolima y de las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali en Colombia, y de la ciudad de Montevideo en Uruguay. Hace pocos días se puso en nuestro mercado una emisión de bonos del Banco Hipotecario de Chile por valor de $20.000.000, con la garantía del gobierno chileno.

¿Qué relación tiene el gobierno de los Estados Unidos con estos empréstitos suministrados a los gobiernos latinoamericanos? Nuestro gobierno ni los negocia, ni los consigue, ni los fomenta. Los países prestatarios los solicitan de acuerdo con sus necesidades, según las entienden y juzgan ellos mismos. No es costumbre de los Estados Unidos tratar de obtener empréstitos para gobiernos extranjeros. Las condiciones de cada empréstito se fijan en negociaciones entre los gobiernos interesados y los banqueros, actuando estos últimos como empresas particulares que asumen la responsabilidad de emplear sus medios de distribución para colocar los bonos con los norteamericanos que deseen invertir en ellos. Dichas condiciones son índice del estado del mercado de valores, y las negociaciones se conducen como con los gobiernos,

municipalidades y empresas de Europa que buscan empréstitos en los Estados Unidos. El gobierno norteamericano no trata de dar dictamen en cuanto a la seguridad de estas inversiones, las cuales, como ya he dicho, se hacen por cuenta y riesgo de los particulares interesados. Es evidente que a ninguna dependencia del gobierno de los Estados Unidos se le ha dado autoridad para juzgar de la seguridad de tales transacciones o para asumir en nombre de dicho gobierno ninguna responsabilidad directa ni indirecta con respecto al reembolso de las sumas prestadas ni a la conservación de los precios de los valores respectivos en el mercado.

Nuestro gobierno, en el manejo de sus relaciones exteriores, tiene naturalmente cierto interés en transacciones de esta índole, pues le importa, sea cuales fueren la seguridad o inseguridad económica de tales transacciones, que su carácter no se oponga a la política exterior de los Estados Unidos. Después de la guerra mundial de 1914, en vista de las grandes sumas prestadas por nuestro gobierno a otros gobiernos, de la importancia del restablecimiento económico del extranjero, de la rehabilitación y el fomento de las empresas productivas y de lo inconveniente de que el capital norteamericano se emplease para fines militaristas o no productivos en países devastados por la guerra, el gobierno creyó su deber pedir a los banqueros que se ocupaban en la negocación de empréstitos extranjeros que le diesen aviso antes de entrar en arreglos definitivos. La circular expedida por el Departamento de Estado el 3 de marzo de 1922 solicitaba informes acerca de empréstitos extranjeros proyectados. Con respecto a esta solicitud, la circular decía:

"Naturalmente, el Departamento de Estado no puede exigir que los bancos lo consulten. No dará dictamen acerca de empréstitos exteriores como transacciones de negocios, ni asumirá responsabilidad alguna con respecto a tales transacciones. Las ofertas a prestatarios extranjeros no deberán, pues, declarar ni dar a entender que los empréstitos respectivos dependen del concepto que acerca de ellos emita el Departamento de Estado, ni deberá ningún prospecto ni contrato hacer mención de la actitud del gobierno. El Departamento cree que, en vista de la posibilidad de que algunos préstamos afecten los intereses nacionales, debe tener la oportunidad de hacer saber a los prestamistas interesados, si lo creyere conveniente, que un empréstito dado cualquiera es o no es censurable."

Esta solicitud de informes no se refería con especialidad a los empréstitos de gobiernos latinoamericanos ni tenía aplicación directa a nuestra política latinoamericana. El gobierno, al ser informado de un empréstito proyectado, se halla en situacción de interponer objeción, si lo creyere conveniente; mas, si no la interpone, ello sólo significa que en nuestra política exterior no hay nada que se oponga al empréstito, y no que, desde el punto de vista económico, el empréstito se considere ventajoso o desventajoso, o las garantías buenas o males. Fuera de lo impracticable de que el Departamento de Estado emita concepto en cuanto al carácter de la inversión como tal, el Departamento no tiene competencia legal para ello. Los que deseen dar su dinero prestado en el extranjero tienen la libertad de hacerlo, y deben juzgar por sí mismos de las condiciones y riesgos. El gobierno, sin embargo, tiene el derecho de que se le informe, a fin de que, si alguna transacción tiene caracteres que afecten su política exterior, pueda asumir la actitud que las circunstancias justifiquen.

No solamente es política del gobierno de los Estados Unidos no tomar parte en la negociación de empréstitos

de gobiernos extranjeros ni colocar las obligaciones respectivas en manos de quienes las compren, sino que él no asume responsabilidad del pago de las sumas prestadas. Nada es tan opuesto a la política norteamericana como la idea de que nuestro gobierno garantizará el cobro de deudas ordinarias contractuales por la fuerza. Nosotros nunca prometemos el empleo de la fuerza para el cobro de deudas y nos hemos opuesto a que otros gobiernos la empleen para ese objeto. Nuestra política establecida a este respecto ha sido declarada oficialmente. En 1871 Mr. Fish, secretario de estado, dijo que "nuestra política y práctica de muchos años ha sido rehusar la intervención del gobiernos excepto en caso de daño a las personas o sus haberes, tales como los que el derecho llama perjuicios (*torts*) y considera causados por la violencia y no como resultado de compromisos voluntarios o contratos."[20]

El Presidente Roosevelt hizo la siguiente declaración en 1906:

"Durante mucho tiempo ha sido política establecida por los Estados Unidos no emplear sus fuerzas armadas para el cobro de deudas ordinarias contractuales que otros gobiernos deban a ciudadanos norteamericanos. No hemos creído que el uso de la fuerza para tal fin armonice con el respeto de la soberanía de los otros miembros de la familia de las naciones, principio el más importante del derecho internacional y protección principal de las naciones débiles contra la opresión de las fuertes. Parécenos que esa práctica, en sus efectos generales, es perjudicial a las relaciones de las naciones y al bienestar de las débiles e inestables, cuyo desarrollo debe fomentarse en beneficio de la civilización, y que frecuentemente ofrece la tentación de intimidar, oprimir y

[20] Véase la exposición hecha por el General Horace Pórter en nombre de la delegación norteamericana en la segunda Conferencia de La Haya de 1907: *Proceedings*, publicación de la Dotación de Carnegie, vol. II, p. 230.

hacer guerras injustificables. Sentimos que otras naciones, cuyas opiniones y sentimientos de justicia tenemos en grande estima, hayan asumido en varias ocasiones una actitud diferente y recurrido a la fuerza, aunque a su pesar, según creemos, para el cobro de deudas. Es indudablemente cierto que la falta de pago de deudas públicas puede ir acompañada de fraude y agravios o de la violación de tratados, de tal manera que el uso de la fuerza sea justificable. Este gobierno vería con agrado una consideración internacional del asunto, y que se estableciese la diferencia entre tales casos y la simple falta de cumplimiento de un contrato con un particular, adoptándose una resolución en favor del recurso a medios pacíficos en hipótesis de la segunda clase."[21]

En la segunda Conferencia de La Haya, la delegación de los Estados Unidos presentó una proposición relativa a este asunto, y al apoyarla nuestro representante, el General Horace Pórter, dijo:

"El principio de la no intervención por la fuerza sería de provecho inestimable para todas las partes interesadas. En primer lugar, para la nación cuyos súbditos o ciudadanos se hayan hecho acreedores de un gobierno extranjero, por cuanto sería advertencia a ciertas personas que están demasiado dispuestas a especular con las necesidades de gobiernos débiles cuando se hallan en circunstancias embarazosas, y que confían en que el buen éxito de sus operaciones será garantizado por las autoridades de su país. Permitiría que el gobierno continuase sus relaciones normales con la nación extranjera, y evitaría que se atrajese la mala voluntad de ella y tal vez que perdiese su comercio. Tal actitud evitaría además complicaciones con países neutrales.

"En segundo lugar, el reconocimiento de este principio sería un grande alivio para los neutrales; pues los bloqueos y las hostilidades amenazan seriamente su comercio extranjero, interrumpiendo todas las relaciones comerciales.

"En tercer lugar, el principio sería ventajoso para los estados deudores, pues les prevendría que en lo sucesivo los prestamistas no podrían contar con más que la buena fe del gobierno, el crédito nacional, la justicia de los tribunales locales y la administración de los negocios públicos para responder del éxito de sus transacciones. Esto aliviaría a dichos estados de las importunidades del

[21] *Proceedings,* publicación de la Dotación de Carnegie, vol. II, pp. 230, 231.

aventurero especulador que tienta con la oferta de grandes préstamos, los cuales pueden conducir a derroche nacional y acaban por amenazar la propiedad y soberanía del estado. El conocimiento de que toda reclamación pecuniaria disputada estaría sujeta al juicio de un tribunal imparcial, probablemente convencería a los banqueros y contratistas de importancia de que dichas reclamaciones se arreglarían prontamente sin perturbación seria de la administración pública del país, y sin necesidad de asumir la tarea de inducir a su gobierno a cobrar sus deudas por la fuerza. En tales circunstancias, las personas e instituciones financieras del extranjero tendrían mayor probabilidad de negociar empréstitos con arreglo a condiciones equitativas y razonables. El Tribunal Permanente de arbitraje de La Haya recibiría naturalmente la preferencia para el arreglo de tales reclamaciones."[22]

El resultado del debate fué la adopción por la segunda Conferencia de La Haya de una convención que contenía las siguientes estipulaciones:[23]

"Los poderes contratantes convienen en no recurrir a la fuerza para el cobro de deudas contractuales que el gobierno de un país reclame del gobierno de otro país como contraídas con nacionales del país reclamante.

"Este convenio, sin embargo, no será aplicable cuando el estado deudor rehuse o descuide contestar a una oferta de arbitraje, o, después de aceptar la oferta, impida que se acuerde compromiso alguno, o, después del arbitraje, deje de someterse al laudo."

Esta convención fué ratificada por los Estados Unidos. No parece que según las estipulaciones citadas se establezca distinción entre las obligaciones referentes a valores públicos y otras obligaciones contractuales. Varios países latinoamericanos hicieron reservas a esta convención. La de la República Argentina fué la siguiente.[24]

"1. Con respecto a deudas provenientes de contratos ordinarios entre un súbdito o ciudadano de una nación y un gobierno extran-

[22] *ibid.*, vol. II, pp. 231, 232.
[23] *ibid.*, vol. I, p. 616; 2 *Malloy's Treaties*, p. 2254.
[24] *ibid.*, vol. I, p. 700; 2 *Malloy's Treaties*, pp. 2255, 2256.

jero, no se recurrirá al arbitraje excepto en el caso específico de denegación de justicia por los tribunales del país donde el contrato se haya celebrado, debiéndose agotar primero los recursos ante dichos tribunales.

"2. Los empréstitos públicos que se obtengan por la emisión de bonos y constituyan deuda nacional no darán en ningún caso lugar a agresión militar o a la ocupación material del territorio de naciones americanas."

Toda esta cuestión recibe actualmente la más escrupulosa consideración en los proyectos para la codificación del derecho internacional.

Es preciso tener idea clara de la política del gobierno de los Estados Unidos con respecto a inversiones en el extranjero.

1) Tenemos en primer lugar la política de *la puerta abierta.* Nosotros queremos igualdad de oportunidades para nuestros nacionales, pero sin tratar de hacerles contratos. No es nuestra política buscar ventajas especiales para nuestros ciudadanos ni apoyarlos cuando pretenden obtener derechos exclusivos. De cuando en cuando los representantes de casas reponsables norteamericanas reciben el auxilio de una presentación apropiada a los funcionarios de gobiernos extranjeros. No favorecemos a ninguno de nuestros nacionales en oposición a otro. Dada la puerta abierta, todos los que quieran entrar tienen derecho a ello. Resistimos toda política que establezca diferencias parciales en contra del capital norteamericano, trátese de petróleo o de telégrafos.

2) Cuando un gobierno extranjero parece tratar hostilmente a nuestros nacionales o denegarles justicia, hacemos reclamaciones apropiadas a las circunstancias. Nuestros procedimientos son los de la razón, y si hay reclamaciones con respecto a los cuales se deniegue jus-

ticia, debemos tratar de obtener el recurso a un tribunal internacional apropiado.

3) Nos oponemos a la confiscación, esto es, a la apropiación de la propiedad particular sin compensación equitativa, y al repudio de obligaciones justas. No deseamos inmiscuirnos en el establecimiento ni en el ejercicio de la jurisdicción interna de otro país. Si nuestros nacionales obtienen título de propiedad en países extranjeros, lo adquieren con arreglo a las leyes de la jurisdicción respectiva. Pero si adquieren título válido, sostenemos que el no confiscar la propiedad a que se refiere es condición esencial de las relaciones entre naciones civilizadas. Lo que constituye confiscación puede ser en algunos casos cuestión difícil de resolver. Los fallos de nuestra Corte Suprema están llenos de casos en los cuales se ha pretendido que hubo confiscación, pero, según la Corte, no se ha demostrado que la hubiera. Sin embargo, el reconocimiento de que en la línea de demarcación se presentan dificultades no es excusa para defender la política de confiscación, que en muchos casos es suficientemente obvia y que el derecho internacional condena.

Deseo llamar la atención respecto de algunos casos en que el gobierno norteamericano tiene concernencia especial en empréstitos otorgados a extranjeros. Uno de los casos es el referente al cumplimiento de ciertos tratados. En la enmienda Platt y en el tratado de 1903 con Cuba se estipula que el gobierno cubano no asumirá ni contraerá ninguna deuda pública en la cual, para pagar el interés y formar un fondo razonable de amortización de la misma, no sean suficientes las rentas ordinarias de Cuba, después de pagar los gastos corrientes del go-

bierno. Este tratado crea una relación especial con respecto a la deuda pública cubana.

Según el tratado de 1907 con la República Dominicana, el arreglo de sus deudas y de las reclamaciones contra ella dependía de la garantía de los Estados Unidos en cuanto a la recaudación de los derechos arancelarios, y se celebró un tratado para el nombramiento de un síndico general de derechos de aduana dominicanos y la aplicación de los derechos referidos a los gastos de sindicatura y al pago de deudas.

Según el tratado de 1915 con Haití, los Estados Unidos convinieron en ayudar con sus buenos oficios al gobierno de aquella nación para "establecer la hacienda pública de Haití sobre una base sólida." Se dispuso el nombramiento por el presidente de Haití de un síndico general indicado por el presidente de los Estados Unidos para recaudar y aplicar los derechos arancelarios de importación y exportación, y de un consejero financiero para idear un sistema adecuado de contabilidad pública, ayudar a aumentar las rentas, proporcionarlas a los gastos y hacer las recomendaciones que creyera necesarias para el bienestar y la prosperidad de Haití. Esto necesariamente crea una situación especial con respecto a los empréstitos haitianos.

Hay casos de otra categoría, en que los gobiernos y las personas que piensan suministrar préstamos convienen en las condiciones, pero desean la ayuda amigable de nuestro gobierno en la selección de una persona imparcial y competente para que actúe con arreglo al convenio entre las dos partes, en calidad de custodio de las rentas, o como árbitro en caso de duda por cuanto a la interpre-

tación y el cumplimiento del contrato. En tales casos, la cuestión surge del riesgo que se cree envuelto en el préstamo y de la dificultad que el gobierno prestatario tiene para suministrar garantía. El gravamen de sus rentas es un modo natural de ofrecer garantía; pero, ¿quién guardará las rentas? Ambas partes piden al Departamento de Estado de los Estados Unidos que indique alguna persona competente, y el Departamento, aunque dispuesto a prestar este servicio, se esmera en no asumir ninguna responsabilidad adicional. Resulta de aquí que el gobierno prestatario, poniéndose en situación de inspirar confianza a los prestamistas, obtiene condiciones más favorables. Se me informa de buena fuente que un examen cuidadoso de las condiciones de los empréstitos oficiales obtenidos en los últimos años demuestra que, cuando los Estados Unidos han actuado de esta manera con respecto a algunos de los pequeños países latinoamericanos, se les ha reconocido mayor crédito y han podido así obtener préstamos en condiciones más favorables que los países mayores. Tengo conocimiento de casos en que el Departamento de Estado se ha negado a prestar sus buenos oficios aun en la recomendación de personas imparciales que actúen con arreglo a contratos entre nuestros nacionales y gobiernos extranjeros, en caso de desacuerdo entre las partes, a no ser que las condiciones de los empréstitos respectivos se hiciesen más razonables para los intereses de los gobiernos prestatarios. Pero, como antes he dicho, en situaciones normales, y cuando no se solicitan sus buenos oficios ni va envuelta la ejecución de un tratado, nuestro gobierno no toma parte en la negociación de empréstitos.

CONSEJEROS FINANCIEROS

Fuera de la esfera de los actos autorizados o exigidos por tratados, los gobiernos latinoamericanos piden algunas veces a ciudadanos eminentes de los Estados Unidos que los ayuden como consejeros en el mejoramiento de su sistemas fiscales. Los servicios de tales expertos se han obtenido en varias ocasiones sin la participación de nuestro gobierno, y en otras se le ha rogado que dé los nombres de personas adecuadas. Al no oponerse a la selección de estos consejeros y al indicar personas idóneas a instancia de otros gobiernos, los Estados Unidos no han obedecido a motivo ulterior alguno, ni han tenido ni tratado de ejercer influencia dominante ni autoridad de ninguna clase sobre los consejeros. Casi innecesario es agregar que, si nuestro gobierno se hubiese opuesto a la selección de economistas expertos norteamericanos para los servicios mencionados, habría asumido para con nuestros vecinos una actitud que naturalmente los hubiera ofendido y hubiera ofendido también la opinión pública en los Estados Unidos. Esta universidad (la de Princeton) ha permitido varias veces que el Profesor Edwin W. Kémmerer, miembro distinguido de su cuerpo directivo, asuma los deberes de consejero de gobiernos extranjeros, y él, en tal capacidad, ha prestado servicios de gran valor a varios gobiernos latinoamericanos.

III

INTERVENCIÓN—PROTECICÓN DE VIDAS Y HACIENDAS

RESPECTO a este asunto, como a los otros, sólo puedo presentaros en esta exposición, de suyo breve, un punto de vista, sin tratar de entrar ni aun aproximadamente en los pormenores del derecho ni de situaciones especiales. La confusión de ideas proviene a menudo de aseveraciones generales de que el asunto se trata como mera cuestión de intervención o no intervención, sin tener en cuenta cuáles actos particulares son justificables y cuáles nó. Dicen algunos que hemos intervenido varias veces en ciertos países, como si tal proposición fuese por sí misma suficiente para condenar nuestra conducta. A menudo estas afirmaciones generales van acompañadas de alusiones a nuestra adquisición de Puerto Rico, aunque esa isla nos vino como resultado de la guerra con España, y a las Islas Vírgenes, que nos fueron cedidas y por las cuales pagamos.

Las "intervenciones" se catalogan sin tener en cuenta nuestros derechos y obligaciones que se estipulan en tratados. Así se dice, como parte de la acusación general, que hemos intervenido dos veces en Cuba. Sí intervinimos en un principio, y sin tratado, por motivos humanitarios, para libertar a Cuba de la dominación española. De eso no necesitamos dar explicación ni satisfacción ni a Europa ni a los Estados Unidos. Suprimimos una situación molesta en nuestras puertas y dimos a Cuba la

oportunidad de emprender vida nacional nueva y vigorosa. Al obrar así, nos reservamos expresamente, a fin de evitar la repetición de condiciones intolerables, "el derecho de intervenir para la preservación de la independencia de Cuba, la conservación de un gobierno adecuado para la protección de vidas y propiedades y de la libertad individual, y para cumplir con las obligaciones con respecto a Cuba impuestas a los Estados Unidos por el tratado de París" y asumidas por el gobierno de Cuba.

Sin pasar revista a las circunstancias de nuestros actos conforme a este tratado, ni a los esfuerzos que hemos hecho en pro de los intereses del pueblo cubano, es claro que lo más significativo en nuestras intervenciones no fué el que entrásemos a la isla, sino el que saliésemos. Desde un principio demostramos nuestro interés por la libertad de Cuba, y hemos continuado demostrándolo. Le deseamos la prosperidad y estabilidad de estado independiente, y en vez de buscar oportunidades de aprovecharnos de los derechos que nos concede el tratado, el sentimiento dominante de nuestro pueblo es todo lo contrario, y mucho nos agradaría el no tener que preocuparnos del ejercicio de nuestro derecho por no presentarse situación alguna en que con propiedad pudiésemos invocarlo.

Como queda dicho, celebramos un tratado con la República Dominicana en 1907, y asumimos ciertas responsabilidades concernientes a la recaudación de derechos de aduana. En los cuarenta años anteriores al tratado había habido dieciséis movimientos revolucionarios en Santo Domingo, que causaron un desbarajuste político y económico completo. Se creía que el arreglo de 1907 sería ventajoso a esa república, pero continuaron las pertur-

baciones revolucionarias, y al gobierno dominicano se le acusó de no haber observado las estipulaciones del convenio. Fundándose en esto y en la inminencia de la guerra civil, los Estados Unidos desembarcaron fuerzas navales en 1916 para impedir más derramamiento de sangre. Con la ocupación se estableció un gobierno militar, que se mantuvo durante varios años. La cuestión de si el gobierno de los Estados Unidos tuvo o no justificación para establecer este régimen militar es discutible, habiendo razones poderosas en pro y en contra. Pero la situación es un caso particular que debe estudiarse por sí mismo a la luz de los hechos positivos. Aquí también lo significativo de la política general de los Estados Unidos es que no hayan tratado de permanecer en Santo Domingo, sino que trataron de salirse, y se salieron. Se hizo reunir a los jefes de los partidos políticos, y se formó un plan para el establecimiento de un gobierno provisional y la evacuación de la isla cuando se inaugurase un gobierno permanente. El plan se llevó a cabo, y la ocupación norteamericana terminó.

La situación a que tuvimos que hacer frente en Haití era más grave. Expondré brevemente las circunstancias, como lo he hecho en relación con otros asuntos.[25] Desde 1886 hasta 1915, todo presidente de Haití, menos uno, había sido derribado por revolución; algunos habían escapado y otros habían sido víctimas del asesinato. La república había llegado a un estado de agotamiento y devastación mayores que en ningún período anterior. Las relaciones exteriores del gobierno se habían complicado seriamente a causa de la presión ejercida por los gobier-

[25] "Observations on the Monroe Doctrine": *Pathway of Peace*, pp. 131 *et seq.*

nos de Francia, la Gran Bretaña, Alemania, Italia y los Estados Unidos para obtener el arreglo de las reclamaciones de sus nacionales respectivos. La falta de voluntad o de capacidad para arreglar estas reclamaciones satisfactoriamente había dado lugar a demostraciones de fuerza. En varios puntos del país habían desembarcado fuerzas extranjeras, fundándose en que las vidas y propiedades de los nacionales respectivos estaban en peligro.

En 1914 y 1915 hubo perturbaciones continuas, que culminaron en el asesinato por la multitud durante el segundo de estos dos años, de Zamor, presidente que había sido, y del Presidente Sam, habiendo sido éste arrastrado de la legación francesa y despedazado por la muchedumbre. Los miembros del gabinete se refugiaron en las legaciones o se escaparon del país, no quedando ejecutivo que asumiese la dirección de los negocios. Fué en esta situación cuando las fuerzas norteamericanas desembaracaron en Haití en 1915 y cuando se estableció un gobierno bajo la protección de los soldados de marina de los Estados Unidos. Parecía que, desde el punto de vista humanitario, era preciso ayudar al pueblo haitiano a salir de la situación desesperada en que se hallaba. En consecuencia se negoció un tratado entre nuestro gobierno y el nuevo presidente, por virtud del cual nosotros convenïamos en ayudar con nuestros buenos oficios al gobierno de Haití "en el desarrollo apropiado y eficaz de sus recursos agrícolas, minerales y comerciales," y, como ya dije, "en el establecimiento de la hacienda pública de Haití sobre una base sólida." Se dieron disposiciones detatalladas para lograr el fin propuesto.

No hay duda de que la cooperación norteamericana,

que se ha continuado hasta la fecha, ha traído enormes beneficios al pueblo de Haití. Nosotros no queremos permanecer allí; por el contrario, deseamos retirarnos tan pronto como podamos hacerlo con la seguridad de que no volverán el derramamiento de sangre ni el desprecio de las obligaciones internacionales, lo cual podría exigir nueva interposición de nuestro gobierno.

Quizá se diga que la celebración de un tratado con Haití en el estado de cosas existente en 1915 era una ironía; que fué un convenio impuesto por nuestra voluntad como expresión de nuestros deseos. Si así fué, estos deseos, como lo demuestran el tratado y los resultados, redundaban en bien del pueblo haitiano. Además, ¿qué defensor del tratado de Versalles sostendrá que un tratado no es obligatorio porque es impuesto? No quiere decir esto que no pueda haber razón para criticar los detalles de administración; pero el objeto y los resultados benéficos generales del tratado son manifiestos al observador imparcial. El punto que deseo hacer claro es que en lugar de hablar vagamente de intervenciones y usar el término sin distinción alguna, deben examinarse los hechos de cada caso particular y los principios que les son aplicables, a fin de que la crítica y la opinión pública estén en situación de hacer distinciones razonables.

La política general de los Estados Unidos, frecuentemente declarada, es la no intervención. Ya he llamado la atención al hecho de que era punto esencial de la doctrina Monroe el que los estados americanos tuviesen la oportunidad de disfrutar de la independencia, libres de la intervención de potencias europeas. Decía Mr. Wébster, siendo Secretario de Estado: "A las grandes colectividades del mundo se les considera como enteramente

independientes, teniendo cada una el derecho de establecer y conservar sus leyes y gobiernos propios, mientras que en sus relaciones mutuas se espera que se someterán a las reglas y principios reconocidos que rigen tales relaciones. Y el perfeccionamiento de este sistema de comunicación entre las naciones exige la más estricta aplicación de la doctrina de la no intervención de ninguna de ellas en los asuntos internos de las otras."[26]

Considerando la intervención "como la tentativa de uno o más estados a coartar, aun por medio de la fuerza, a otro estado en sus actos puramente nacionales," es claro que para justificarla deben existir razones especiales. Tales razones se hallan en las exigencias de la defensa propia y de los sentimientos humanitarios. Cuba puede considerarse como ejemplo típico de la segunda clase de excepciones.

El Juez Moore divide la intervención en política y no política.[27] En la segunda denominación estén comprendidos la protección apropiada de nacionales y los casos de denegación de justicia. Las dificultades que se les presentan a los Estados Unidos, sobre todo en la región caribe, provienen de la inestabilidad y desorganización consiguiente de los gobiernos, los cuales son incapaces de desempeñar sus funciones y dejan temporalmente sin protección la vida y propiedad de nuestros nacionales. El Profesor Bórchard observa que el dar protección armada en estos casos de emergencia "lo han llamado intervención algunos escritores y ha dado lugar a mucha confusión, a causa de no haberse distingido entre la intervención política y la no política, o interposición. El

[26] Moore's *International Law Digest,* vol. VI, pp. 15, 16.
[27] *ibid.,* vol. VI, pp. 2, 247.

desembarque de fuerzas militares para la protección de nacionales ha estado casi siempre libre de toda tentativa a intervenir en los asuntos políticos internos o en la administración del país ocupado, y cuando se limita a dar seguridad a nacionales extranjeros o a imponer reparación a causa de que delincuentemente se haya dejado de proporcionar protección local, el acto debe considerarse, no como intervención, sino como interposición no beligerante."[28] El Profesor Hyde emplea el término *intervención* en un sentido más limitado. "El término," dice, "no se usa con referencia a casos en que, por ejemplo, se invade temporalmente el territorio por razón de defensa propia o para la protección de nacionales residentes en él, sin que haya ningún otro propósito ni resultado."[29] Estas citas son suficientes para indicar las opiniones que se sostienen en los Estados Unidos acerca del asunto.

Al considerar estas cuestiones delicadas en relación con nuestro deseo de mantener las relaciones más cordiales con las repúblicas latinoamericanas y de no dar motivo a temores que sabemos son infundados, hay ciertos puntos que debemos tener siempre presentes. El primero es que al pueblo de esas repúblicas lo ofende la intervención de toda clase en cualquier parte, y no está dispuesto a hacer distinciones ni admitir justificaciones. Los latinoamericanos aman su independencia como su posesión más preciosa, y son intensamente nacionalistas. Nosotros, por nuestra parte, no estamos dispuestos a abandonar el derecho de proteger a nuestros nacionales cuando sus vidas y haberes están en peligro a causa de

[28] *Diplomatic Protection of Citizens Abroad,* p. 448.
[29] *International Law,* vol. I, p. 117.

que temporalmente el poder soberano no pueda ejercer su autoridad en ciertas regiones y no haya gobierno que dé protección. Me atrevo a asegurar que ningún presidente ni secretario de estado de los Estados Unidos, sean cuales fuesen su partido y sus opiniones políticas, al saber que la vida y propiedad de nuestros ciudadanos estaban en peligro inminente en uno de esos casos, se resolvería a asumir la responsabilidad personal de no dar la protección que estuviese en capacidad de ofrecer inmediatamente. Si lo hiciera, y el resultado fuera el que naturalmente se esperaría, toda la nación habría de condenarlo.

En vista de esta situación ineludible, es claro que debemos declarar con precisión lo que pensamos hacer y lo que pensamos no hacer. Debemos poner de manifiesto que nuestra política es la política de la no intervención; que limitamos nuestra interposición a circunstancias urgentes bien comprobadas; que no tratamos de dominar al pueblo de otros países ni de inmiscuirnos en la clase de gobierno que quieran darse; que nuestros propósitos son razonables y pueden justificarse fácilmente ante gobiernos que aceptan los principios del derecho internacional y cumplen con sus obligaciones internacionales admitidas. Cuando obremos de acuerdo con tratados, debemos hacer comprender a la opinión pública que nuestros actos son el ejercicio de derechos que esos tratados nos conceden, y que estamos más dispuestos a abandonar esos derechos que a ejercerlos cuando ello no redunde en beneficio de nuestros vecinos. Estamos resueltos a proteger el canal de Panamá; esa política es bien comprendida y aprobada, pero no debe nunca ser pretexto para actos que no se relacionen razo-

nablemente con la protección del canal, y si, en un caso dado, existe tal relación, puede ponerse de manifiesto.

A pesar del intenso nacionalismo de las repúblicas latinoamericanas, y de las dificultades creadas por las personas de ellas y de nuestro país que tratan de causar desavenencias, y de las personas, igualmente difíciles, a quienes nunca es posible hacerles comprender las cosas, debemos poder presentar una política clara y defensible que, siendo razonable, no despierte oposición general.

Nada he dicho acerca de la situación actual en Nicaragua, porque ese es un caso especial. En su principio exigía que nuestra política se considerase desde el punto de vista de los tratados que ya he mencionado, y envolvía además la cuestión de la protección de vidas y haciendas. Sin embargo, esas cuestiones son ahora puramente teóricas, en vista del consentimiento de los dos partidos nicaragüenses de que los Estados Unidos superentiendan las elecciones próximas venideras, con justicia para ambos. Hemos asumido esa obligación, y debemos cumplirla con arreglo a ese convenio; es obligación definidamente contraída, ante la cual no podemos retroceder. Tal es la situación actual en Nicaragua.

ARREGLO PACÍFICO DE DISPUTAS ENTRE NACIONES AMERICANAS

La enumeración de las medidas tomadas por las naciones americanas para el arreglo pacífico de sus controversias, es muy notable. A pesar de la dificultad de los cuestiones que se han suscitado y del antagonismo serio de intereses, sobre todo en cuanto a límites, que a veces han conducido a luchas de armas, la opinión general ha favorecido en alto grado el recurso a medios pacíficos

de avenencia. Ha habido próximamente doscientos cincuenta tratados de arbitraje para el fomento de la paz entre naciones americanas, los cuales comprenden tratados de carácter general y algunos referentes a disputas particulares. No todos estos tratados han sido ratificados por los gobiernos de los países signatarios, pero el haberse negociado y el grado hasta donde se han ejecutado demuestran una tendencia que estimula. El Magistrado Moore nos dice que "en el siglo diecinueve hubo ochenta y ocho arbitrajes internacionales en que una nación americana era parte. En cuarenta, o cerca de la mitad, de ellos, la otra parte era una potencia europea, y los entre naciones americanas ascendieron a cuarenta y cuatro. Como en dos tercios de éstos fueron parte los Estados Unidos, y el número de arbitrajes entre otras naciones americanas fué de catorce, diez de los cuales eran referentes a límites."[30] Tomado en su totalidad y en sus actos generales, el hemisferio occidental bien merece el título de *hemisferio de la paz.*

Los Estados Unidos han ejercido su influjo para fomentar arreglos entre naciones americanas y potencias no americanas. Ya he dado ejemplos notables de esto. En cuanto a controversias de las naciones americanas entre sí, debe reconocerse generalmente que los Estados Unidos nunca han adoptado la política de promover discordias, nunca han intrigado para predisponer a una república americana en contra de otra, ni han tratado de sacar ventaja de las disputas que han ocurrido. Esto por sí mismo es contestación a mucho que se afirma para censurar la política de los Estados Unidos con respecto a las repúblicas latinoamericanas. Abundantes

[30] *International Law Digest,* vol. VII, p. 71.

oportunidades han tenido los Estados Unidos de emplear su poder para tales fines, si hubieran alimentado el propósito de dominar a sus vecinos, y el desprecio de tales oportunidades es el rasgo característico de nuestra política. Nuestra correspondencia diplomática está colmada de pruebas de nuestros esfuerzos en favor de la paz y de nuestro deseo de emplear nuestros buenos oficios para ese objeto siempre que han sido bien acogidos.

La conferencia de las cinco repúblicas centroamericanas en 1907 y la de 1922 a 1923, celebradas ambas en Washington por invitación de los Estados Unidos, atestiguan el deseo de nuestro gobierno de fomentar la estabilidad y las relaciones amistosas a fin de asegurar en lo sumo posible la independencia y la paz de esas naciones. En varias ocasiones se han obviado dificultades serias mediante nuestra ayuda amigable. No ha mucho tiempo, la disputa sobre límites entre Colombia, el Perú y el Brasil se arregló satisfactoriamente adoptando la indicación hecha hace algunos años por el Secretario de Estado de los Estados Unidos. Tanto el presidente de nuestra Corte Suprema como el de los Estados Unidos han sido elegidos árbitros en muchas controversias serias. Así, la disputa sobre límites entre Costa Rica y Panamá y la controversia entre Costa Rica y la Gran Bretaña concerniente a ciertas transacciones durante el régimen de Tinoco se sometieron al presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

La disputa más grave de los tiempos últimos ha sido la existente entre Chile y el Perú acerca de Tacna y Arica, que ha perturbado las relaciones de los dos países y sido como una nube amenazante para la América latina. Con la aprobación de los dos gobiernos, el nuestro

los invitó a que celebrasen una conferencia en Washington con el objeto de llegar a un arreglo. La controversia era referente a las estipulaciones no cumplidas del tratado del 20 de octubre de 1883, llamado *tratado de Ancón,* las cuales tenían por objeto la disposición de las provincias de Tacna y Arica. El artículo en cuestión dispone que, después de un período de diez años, contados desde la ratificación del tratado, habrá un plebiscito que "decida por voto popular si el territorio de las mencionadas provincias continuará definitivamente bajo el dominio y soberanía de Chile o seguirá formando parte del Perú." En la reunión de Wáshington se firmó un protocolo de arbitraje en que se sometían al Presidente de los Estados Unidos, como árbitro, las cuestiones suscitadas por las disposiciones no cumplidas del artículo antedicho. No es secreto que el Presidente y su consejero, el Secretario de Estado, no se sentían dispuestos a asumir esta responsabilidad, y que el Presidente la habría rehusado si no se hubiese visto que no había ningún otro árbitro en quien las dos partes conviniesen, y que si él no daba su consentimiento a servir de tal, todos los esfuerzos dirigidos a un arreglo amigable fracasarían.

El alcance del arbitraje se definía en un instrumento adicional. El primer punto que se sometía a decisión era el de "si, en las circunstancias actuales, se ejecutará un plebiscito, o nó." Si la celebración del plebiscito se declaraba aceptable, se facultaba al árbitro para fijar sus condiciones. Si el árbitro decidía que el plebiscito no debía celebrarse, las dos partes, a solicitud de cualquiera de ellas, deberían discutir la situación resultante del laudo. Mientras tanto, y hasta que se llegase a un acuerdo

en cuanto a la disposición de las dos provincias, su organización administrativa no debería cambiarse. Si no se llegaba a acuerdo alguno, ambos gobiernos deberían solicitar al efecto los buenos oficios del gobierno de los Estados Unidos. También estaban comprendidas en el arbitraje las reclamaciones relativas a Taratá y Chilcaya, o sea, a los límites verdaderos de las provincias de Tacna y Arica por el norte y el sur, a que se referían las disposiciones del artículo III del tratado de Ancón.

El presidente emprendió esta tarea difícil e importuna tan sólo para servir a los intereses de los dos países y de la paz general latinoamericana. Ha habido quienes digan que en vez de un acuerdo arbitral, con el sometimiento de una cuestión específica al árbitro, debía haberse procurado llegar a la solución por conductos diplomáticos. Al expresarse así olvidan que ese procedimiento se había buscado infructuosamente durante cuarenta años. La controversia estribaba en el derecho al plebiscito y las condiciones bajo las cuales debía llevarse a cabo. De un lado se sostenía que existía el derecho al plebiscito, y se rehusaba terminantemente renunciar a ese derecho; mientras que del otro lado se insistía en que ese derecho había dejado de existir. Progreso notable fué el que las partes conviniesen en comprometer la cuestión de si el derecho mencionado existía o no. Era, pues, deber del árbitro decidir los derechos concedidos por el tratado de acuerdo con los principios que él creyese aplicables, y él llegó a la conclusión de que las disposiciones del artículo III permanecían vigentes, que el plebiscito debía verificarse, y que podía protegerse a ambas partes imponiendo ciertas condiciones, las cuales expuso luego el árbitro. También decidió que ninguna

parte de la provincia peruana de Taratá quedaba comprendida en las disposiciones del artículo III del tratado de Ancón y que el territorio a que ese artículo se refería eran exclusivamente las provincias peruanas de Tacna y Arica, tal como existían el 20 de octubre de 1883. Se dictaron providencias para la demarcación de los linderos.

De acuerdo con el laudo, se estableció una comisión plebiscitaria bajo la dirección del General Pérshing y se dictaron los procedimientos para la ejecución del plebiscito. Desgraciadamente, los procedimientos no lograron buen éxito. No trataré aquí de dar en detalle las causas de esto. Sólo deseo acentuar el interés del gobierno de los Estados Unidos por fomentar un arreglo pacífico. También es de agregarse que, mientras que antes del laudo y los esfuerzos por llevar a cabo el plebiscito, no existía la posibilidad de una discusión fructuosa para lograr una solución diplomática fuera de los límites del tratado, lo que se ha hecho ha tenido por lo menos el resultado de abrir el camino de las negociaciones diplomáticas, que ya han empezado. Si bien todavía no se ha llegado a ningún arreglo, se espera que ambas partes, movidas por el deseo de la paz y de poner fin a una controversia que a ninguna de las dos conviene, hallen la posibilidad de llegar a un acuerdo, y todo el mundo sabe que los buenos oficios del gobierno de los Estados Unidos están siempre a la disposición.

PLANES GENERALES DE ARBITRAJE

El Magistrado Moore nos ha dado una revista sucinta de los esfuerzos que se han hecho para fomentar el

arbitraje internacional en los continentes americanos.[81] El examen de los hechos revela claramente, no sólo la sinceridad de estos esfuerzos y el grado del éxito obtenido, sino también las dificultades que se presentan en labor de esta índole. El arbitraje internacional fué uno de los objetos del Congreso de Panamá en 1826, de las gestiones de Méjico en 1831, del Congreso de las naciones españolas de América celebrado en Lima en 1864, y de los esfuerzos hechos bajo los auspicios de Chile y Colombia en 1880. La cuestión de un plan general de arbitraje se ha discutido mucho en las conferencias panamericanas, que fueron iniciadas por el gobierno de los Estados Unidos. Cuando Mr. Blaine, como secretario de estado, invitó en 1881 a los gobiernos latinoamericanos a celebrar una conferencia en Washington, dijo que la conferencia "tendría por objeto considerar y discutir métodos de impedir la guerra entre las naciones de América." Mr. Blaine observó que el Presidente deseaba que la atención del congreso "se limitase estrictamente a este gran propósito." Esa reunión tuvo que diferirse, pero, siguiendo la iniciativa, la Primera Conferencia Internacional de Naciones Americanas se reunió en Wáshington en 1889. Adoptó un plan de arbitraje que declaraba que este método de arreglar disputas entre repúblicas americanas era "un principio del derecho internacional americano"; que el arbitraje debería ser "obligatorio en todas las controversias concernientes a privilegios diplomáticos y consulares, límites, territorios, indemnizaciones, derechos de navegación y validez, interpretación y cumplimiento de los tratados"; y que

[81] *International Law Digest,* vol. II, pp. 71-73.

sería igualmente obligatorio en todo caso distinto de los antes enumerados, excepto cuando, en la opinión de cualquiera de las naciones interesadas, amenazase su independencia, pero que, en tal caso, aunque el arbitraje sería discrecional para dicha nación, tendría carácter obligatorio para la parte contraria. Once naciones americanas firmaron el plan de un tratado de arbitraje.

El Presidente Hárrison, al trasmitir el tratado al Senado, declaró que su ratificación sería "uno de los sucesos más felices y halagüeños en la historia del hemisferio occidental." Parece que no se presentó ninguna ratificación antes de la fecha fijada por el tratado, y los Estados Unidos propusieron que se alargase el término; pero, como algunos gobiernos importantes de Sud-América rechazaron el tratado y sólo pocas naciones abogaban por que se reviviera, las negociaciones se suspendieron. No consta que el tratado se sometiera a la consideración del Senado de los Estados Unidos.

El único país latinoamericano que tuvo representantes en la Primera Conferencia de La Haya, de 1899, fué Méjico. En la Segunda Conferencia Internacional de Naciones Americanas, celebrada en Méjico en 1901 y 1902, se discutió mucho el arbitraje. Los Estados Unidos eran partidarios de la adhesión a la Convención de La Haya. Se firmó un protocolo, y su adhesión a la Convención de La Haya de 1899 fué declarada pocos años después por diecisiete naciones americanas, fuera de los Estados Unidos y Méjico, que eran signatarios.[82] En la Segunda Conferencia Internacional, las delegaciones de nueve naciones firmaron un proyecto de tra-

[82] 2 *Malloy's Treaties,* p. 2016.

tado de arbitraje obligatorio.[33] Había un proyecto adicional de una Convención de Reclamaciones, que debería ser obligatoria durante cinco años, el cual firmaron los delegados a la Conferencia y debería entrar en vigor tan pronto como cinco de las naciones lo ratificasen. Fué ratificado por ocho naciones, inclusos los Estados Unidos, y luego que cinco de ellas lo hubieron ratificado, fué proclamado por el Presidente de los Estados Unidos en 1905.[34]

La Tercera Conferencia de Naciones Americanas se celebró en Río de Janeiro en 1906. Ya se había expedido lo nota circular proponiendo el programa de la Segunda Conferencia de La Haya, que se celebró en 1907. La Conferencia Panamericana adoptó una resolución que afirmaba su adhesión al principio de arbitraje internacional y recomendando que se diesen instrucciones a los delegados de la Conferencia de La Haya de acuerdo con dicha adhesión. Se adoptó una Convención de Reclamaciones, por la cual continuaba en vigor hasta 1912 la Convención de 1902, y fué ratificada por los Estados Unidos y por once repúblicas latinoamericanas.[35]

Diecinueve naciones americanas, inclusive los Estados Unidos, estuvieron representadas en la Conferencia de La Haya de 1907, siendo Honduras y Costa Rica las únicas que no lo estuvieron, y, con excepción de Nicaragua, que se adhirió más tarde, adoptaron la Convención de la Haya para el arreglo pacífico de disputas internacionales. Esta convención, según entiendo, ha

[33] Mánning, *Arbitration Treaties Among the American Nations*, p. 307.
[34] Mánning, p. 313; 2 *Malloy's Treaties*, p. 2062.
[35] Mánning, p. 362; 3 *Malloy's Treaties*, p. 2879.

sido ratificada por nueve de las repúblicas citadas, inclusive los Estados Unidos, con reservas por parte de algunas de ellas.[36]

En vista del derecho de las partes interesadas en la convención de celebrar convenios, y a fin de someter al arbitraje todas las cuestiones que ellas creyesen susceptibles de tal procedimiento, se negociaron los tratados de arbitraje Root en 1908 y 1909 con varios países, inclusos muchos de la Americana latina. En ellos se disponía que las diferencias de carácter legal que surjan o concernientes a la interpretación de los tratados existentes entre las dos partes contratantes y que no haya sido posible arreglar diplomáticamente, se someterán al Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, con tal que dichas diferencias "no afecten los intereses vitales, la independencia ni el honor" de las partes contratantes y "no se relacionen con los intereses de partes terceras." Se dispuso además que en cada caso particular las partes harían un convenio especial en que se definieran claramente el asunto en disputa, el alcance de los poderes de los árbitros, los períodos que habrían de fijarse para la formación del tribunal arbitral y las varias etapas de la tramitación. Por parte nuestra, tales convenios especiales los haría el Presidente, con el consejo y asentimiento del Senado, y por parte de la otra nación contratante, se harían con arreglo al procedimiento prescrito por su constitución. Tratados del carácter descrito se celebraron con Méjico, el Perú, Haití, el Uruguay, Costa Rica, el Brasil, el Paraguay y el Ecuador. Su período era de cinco años, y en algunos casos se prorrogó por un período igual.

[36] Mánning, p. 268; 2 *Malloy's Treaties,* p. 2220.

La Cuarta Conferencia Panamericana, celebrada en Buenos Aires en 1910, adoptó una convención de reclamaciones generales que disponía se sometiese al Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, a no ser que las dos partes acordasen constituir una jurisdicción especial, toda reclamación por pérdida o perjuicio pecuniarios que no pudiera arreglarse amigablemente por vías diplomáticas y que fuese de importancia bastante a justificar los gastos del arbitraje. La convención debía entrar en vigencia al expirar la convención existente de reclamaciones en 1912, y permanecer así indefinidamente tanto para los gobiernos que ya la hubiesen ratificado como para los que la ratificasen después. Cualquiera de las naciones podría retirarse de la convención previo aviso de dos años. La convención fué ratificada por los Estados Unidos y, según entiendo, por once repúblicas latinoamericanas, y promulgada por el presidente de los Estados Unidos en 1914.[37]

A distinción del arbitraje, la Primera Conferencia de La Haya (1899) había propuesto el establecimiento de comisiones internacionales de indagación por convenios especiales. El objeto era determinar los hechos, y no dictar laudo arbitral. Las potencias contrincantes quedaban en completa libertad en cuanto al curso que darían al informe de la comisión. La Segunda Conferencia de Naciones Americanas, celebrada en 1902, hizo una proposición análoga. El tratado de arbitraje negociado por la administración Taft con la Gran Bretaña disponía la formación de una Alta Comisión Mixta de Indagación, a instancia de cualquiera de las dos partes, "para la inda-

[37] Mánning, p. 469; 3 *Malloy's Treaties*, p. 2922.

gación imparcial y concienzuda" de los hechos de toda controversia a que se extienda el artículo relativo al arbitraje antes de someter la controversia a árbitros, y también de los de cualquiera otra controversia, aun cuando las partes no conviniesen en que se hallaba dentro del alcance de la disposición sobre arbitraje. Este tratado no entró en vigor, por cuanto las enmiendas que le hizo el Senado no fueron aprobadas por la administración.

En 1913 y 1914 se celebraron con un gran número de naciones americanas, entre ellas Guatemala, Honduras, Bolivia, Costa Rica, Venezuela, el Perú, el Uruguay, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Ecuador, los tratados Bryan para el establecimiento de comisiones de indagación.

A causa de la guerra mundial de 1914, la Quinta Conferencia Panamericana se demoró hasta 1923, año en que se celebró en Santiago. En ella se formuló un tratado importante, que se ha llamado *Convención Gondra.* Es un tratado general "para evitar o impedir conflictos entre naciones americanas," y dispone que toda controversia, "fuere cual fuese su causa," que haya sido imposible arreglar por vías diplomáticas o someter al arbitraje con arreglo a los tratados existentes, se someterá para indagación e informe a una comisión internacional. Las partes convienen en que, cuando ocurran disputas, no principiarán la movilización ni concentración de tropas en las fronteras respectivas, ni ejecutarán ningún acto hostil ni harán preparativos para las hostilidades, desde el tiempo en que se tomen las medidas para convocar la comisión hasta que ésta rinda su informe. La comisión deberá informar dentro de un año, a no ser que se prolongue el plazo, y se concede un período adicional de seis

meses a fin de dar oportunidad de renovar las negociaciones para llegar a un arreglo de la diferencia en vista de los hechos expuestos en el informe. Si las partes no pueden avenirse, recobrarán su entera libertad para proceder según lo dicten sus intereses. Se dispone que se establezcan dos comisiones permanentes con sus centros en Wáshington y en Montevideo. Cada una se compondrá de los tres agentes diplomáticos americanos que hayan estado acreditados por mayor tiempo en esas capitales, y, al ser convocada por los ministerios de relaciones exteriores de los Estados Unidos o el Uruguay, según el caso, se organizará y nombrará su presidente. Sus funciones se limitan a recibir de las partes interesadas la instancia de que se convoque la comisión de indagación y a dar aviso apropiado. El gobierno que pida la convocatoria nombrará al mismo tiempo las personas que deban representarlo en la comisión de indagación, y la otra parte nombrará sus representantes al recibir aviso.

La comisión de indagación se compondrá de cinco miembros; cada parte nombrará dos, de los cuales sólo uno podrá ser nacional del país que lo nombre; el quinto será elegido de común acuerdo por los ya nombrados, con la condición de que no sea ciudadano de ninguna de las naciones ya representadas en la comisión. Los gobiernos interesados podrán rechazar el miembro así elegido y, si no puede llegarse a un acuerdo, hará el nombramiento el presidente de una república americana que no esté interesada en la disputa y a quien los comisionados ya nombrados eligirán a la suerte entre los de una lista que no pase de seis presidentes americanos. El fallo de la comisión no tendrá fuerza de decisión judicial ni de laudo arbitral.

Esta importante convención ha sido ratificada, según se me informa, por los Estados Unidos, el Brasil, Chile, Cuba, Honduras, Méjico, el Paraguay, el Uruguay, Venezuela, Guatemala y Panamá. Aguarda, pues, la ratificación de las otros diez naciones americanas, y es de esperarse que las gestiones de la reciente Conferencia de la Habana y los esfuerzos actuales conduzcan pronto a la ratificación. Recientemente se han establecido las dos comisiones permanentes, como la convención lo exige, en Wáshington y Montevideo.

En la Conferencia Internacional de Naciones Americanas que se celebró este año [1928] en la Habana, se adoptó un método práctico de llegar a un tratado general de arbitraje, que por tanto tiempo se ha procurado. Se vió que era imposible, por cuanto la consideración del asunto vino muy tarde en las sesiones de la Conferencia, tratar de formular una convención en la Habana, y se decidió celebrar el año entrante en Washington una conferencia especial para ese objeto. Los términos de la resolución son significativos. Hélos aquí:

"CONSIDERANDO: que las repúblicas americanas desean manifestar que condenan la guerra como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas;

"CONSIDERANDO: que las repúblicas americanas desean manifestar su propósito más ferviente de contribuir de todas las maneras posibles al establecimiento de medios internacionales para el arreglo pacífico de las desavenencias entre las naciones;

"RESUELVE:

"1. Que las repúblicas americanas adopten el arbitraje obligatorio como el medio que emplearán para el arreglo pacífico de sus desavenencias de carácter jurídico.

"2. Que las repúblicas americanas se reunan en Washington dentro del término de un año en una conferencia de conciliación y arbitraje, para reducir a convención la realización de este principio, con el mínimo de excepciones que crean indispensable para pro-

teger su independencia y soberanía, así como su política interna, y también excluyendo los asuntos que afecten los intereses o se relacionen con los actos de naciones que no sean partes en esta convención.

"3. Que los gobiernos de las repúblicas americanas envíen para este objeto jurisconsultos plenipotenciarios con instrucciones relativas al máximo y el mínimo que estén dispuestos a aceptar en la extensión de la jurisdicción arbitral obligatoria.

"4. Que la convención o convenciones de conciliación y arbitraje que se celebren dejen abierto un protocolo para el arbitraje progresivo que permita el desarrollo de esta benéfica institución hasta el mayor grado posible."

Nos encontramos así en vísperas de un esfuerzo serio para determinar exactamente las medidas que estamos dispuestos a tomar en cuanto al arbitraje obligatorio.

Mientras se han estado haciendo estas diligencias para la celebración de tratados generales, ha habido, como queda dicho, muchos acuerdos entre dos o más naciones latinoamericanas en que se disponen arreglos judiciales. Tal fué el convenio hecho entre los gobiernos centroamericanos en las Conferencias de 1907 y 1922 a 1923. Muchos convenios ha habido para la resolución de cuestiones especiales. Los Estados Unidos han celebrado varios con naciones latinoamericanas con respecto a controversias particulares, y también convenciones acerca de reclamaciones, como la reciente convención con Méjico sobre reclamaciones especiales y generales. Si bien no podemos dejar de elogiar el profundo interés que el pueblo y los gobiernos de las naciones americanas toman en los planes de convenio generales de arbitraje, son los convenios especiales para el allanamiento de controversias los que han producido los mayores efectos prácticos. Casi todas las cuestiones de límites en la América latina se han arreglado, y quedan muy pocas

cuestiones que despierten ansiedad como causas posibles de guerra. Desgraciadamente, en algunos casos los laudos arbitrales no se han cumplido aún.

Los jurisconsultos y gobiernos americanos han hecho grandes esfuerzos para codificar el derecho internacional. El asunto se discutió en la Segunda Conferencia Internacional de Naciones Americanas de 1901 a 1902. En la Tercera Conferencia se adoptó una convención que creaba una Comisión de Jurisconsultos que formulase códigos de derecho internacionales. La Comisión, compuesta de los representantes de dieciséis naciones americanas, se reunió en 1912, y nombró subcomisiones que preparasen diferentes proyectos. El trabajo fué interrumpido por la guerra mundial, pero la Comisión se reunió en Río de Janeiro en 1927 y preparó doce proyectos, que se sometieron a la Sexta Conferencia Internacional en la Habana. Mientras tanto, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana había pedido en enero de 1924 al Instituto Americano de Derecho Internacional, que estudiase la cuestión de codificación y comunicase sus conclusiones a la Comisión de Jurisconsultos. Los miembros del Instituto se reunieron en Lima en 1924 y prepararon treinta proyectos sobre la parte del derecho internacional público relativa al estado de paz que ellos creyeron especialmente aplicable a las repúblicas americanas. Los resultados se comunicaron al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, que resolvió trasmitirlos a los gobiernos de las naciones americanas, y los proyectos fueron sometidos a la consideración de la Comisión de Jurisconsultos. De los doce proyectos formulados por esa comisión, siete, relativos a la condición de extranjeros, a tratados, funcionarios diplomá-

ticos, cónsules, neutralidad marítima, asilo y obligaciones de las naciones en casos de guerra civil, se adoptaron con ciertas modificaciones.

¿Cuáles deben ser los fines de nuestros esfuerzos encaminados a la consolidación de la paz en este hemisferio? Evidentemente, el primero es la conciliación, el ayudar a las partes contendientes al arreglo de sus diferencias. Para este objeto hay siempre buenos oficios asequibles. Si conviene tratar de establecer un mecanismo de conciliación, fuera de comisiones de indagación como las ya dispuestas en la Convención Gondra, es dudoso. Nosotros no creemos, y me parece poder decir que las naciones latinoamericanas en general opinan como los Estados Unidos en este asunto, que las naciones americanas estén dispuestas a adoptar método alguno de conciliación obligatoria. La dificultad de llegar a un acuerdo para un plan de arbitraje obligatorio, aun de disputas de carácter jurídico, demuestra que no habría inclinación a convenir en un plan general para someter obligatoriamente a otras potencias el arreglo de diferencias de carácter no jurídico.

En la reciente Conferencia de la Habana se hizo una proposición para crear "un organismo permanente de las naciones americanas, independiente del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, que constituya un tribunal de conciliación y mediación y tenga por objetos principales el cuidado de la conservación de la paz y el orden en América y fomentar entre las naciones intereses comunes, políticos y morales, fundándose en la cooperación y la ayuda y el respeto mutuos." Se dispuso que este tribunal se compondría de "cinco naciones miembros de la Unión Panamericana, elegidas por las conferencias

internacionales en sus reuniones periódicas. Las declaraciones e indicaciones de este tribunal no serán obligatorias ni definitivas, pero se considerarán como manifestación de la conciencia de América." Su reglamento debía ser preparado por la Conferencia. Como no se preparó, y el proponente no presentó proyecto detallado del alcance de las facultades que debían conferirse al tribunal, poco había que pudiese servir de base a una discusión seria, y la proposición no se discutió ni en las comisiones ni en las sesiones plenarias de la Conferencia. Por tanto, la opinión de las naciones latinoamericanas acerca de este asunto no se ha manifestado de una manera formal; pero es de dudar que pudiera llegarse a un acuerdo en la elección de cinco estados cualesquiera que tuviesen autoridad definida.

Uno de los proyectos de la Comisión de Jurisconsultos presentados a la Sexta Conferencia proponía que, en el caso de una cuestión que amenazase seriamente la paz de las naciones americanas, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana ejerciese al punto las funciones de consejo de conciliación. Como el Consejo consta de representantes de todas las naciones americanas, este proyecto haría que el tribunal de conciliación se compusiese de todos los representantes, y no de un número escogido. Evidentemente esta proposición no fué bien acogida por la Conferencia, pues al fijar la organización y las funciones de la Unión Panamericana, la Conferencia decidió que la Unión "no ejercería funciones de carácter político." Cuando se presentó esta última proposición, no por los Estados Unidos sino por Méjico, y se vió claramente que contaba con el apoyo general de los delegados, el doctor Varela, representante del Uruguay, hizo un esfuerzo

para lograr una modificación que constituía una excepción de la regla cuando hubiese consentimiento unánime de las repúblicas americanas. El doctor Olaya Herrera, de Colombia, defendió vigorosamente esta modificación, pero el Uruguay y Colombia no pudieron obtener sino el voto de los representantes de otras cuatro potencias—Costa Rica, Cuba, Guatemala y el Paraguay. Así, la modificación fué rechazada por una gran mayoría, y se adoptó la proposición que negaba autoridad política a la Unión Panamericana.

Pero si las naciones americanas rehusan conceder funciones de carácter político a una institución que las representa a todas, es escasamente probable que estén dispuestas a conferir autoridad de esta clase a algunos de sus gobiernos. La condición esencial del éxito de los buenos oficios y la mediación es que cuenten con la buena acogida de las partes contendientes. Prescindiendo de consideraciones teóricas, es evidente que el resultado de tales esfuerzos depende de la situación a que se apliquen. Si los buenos oficios son bien recibidos, no faltará oportunidad de emplearlos, y, si son mal recibidos, los esfuerzos de conciliación por los medios propuestos serán muy probablemente inútiles. Donde la actuación diplomática ha fallado y los oficios amigables no se quieren o no logran éxito, el modo más práctico de llegar a un arreglo adecuado, a falta de un convenio de arbitraje aplicable a la disputa en cuestión, es una indagación imparcial, pronta y completa de los hechos del caso. La Convención Gondra dicta disposiciones a este respecto, y la comisión de indagación que prescribe puede pedirla "cualquiera de los gobiernos directamente interesados en la averiguación de los hechos causales de la controversia." Es difícil

ver cómo una nación americana que expresa el deseo de obtener el arreglo pacífico de las disputas pueda rehusar la ratificación de esta convención.

La próxima medida es realizar un acuerdo general para el arbitraje obligatorio en lo sumo posible. ¿Hasta dónde están listas las naciones americanas a ir por este camino? El informe rendido a la Conferencia de la Habana sobre el asunto introdujo la excepción de controversias "que afecten las disposiciones constitucionales vigentes en una u otra de las naciones que sean partes en la controversia" y las que "pongan en peligro la independencia de una nación," agregando que, en el último caso, y para dicha nación, el arbitraje será voluntario, pero que será obligatorio para la otra nación. También se propuso que la cuestión de si una controversia está comprendida en las excepciones se someta al arbitraje y que en todo caso se sometan asimismo al arbitraje las diferencias tocantes a la interpretación y aplicación de tratados públicos o a la interpretación o aplicación de principios de derecho internacional.

La resolución acerca de la conferencia de arbitraje que está al celebrarse hace mención de las "excepciones mínimas" que se consideren "indispensables para proteger la independencia y soberanía de las naciones," y de la exclusión de "asuntos de carácter interno" y de "asuntos que afecten los intereses o se relacionen con los actos de naciones que no sean partes en la convención." Los tratados Hay de 1904 y los tratados Root de 1908 se limitaban a diferencias "de carácter legal o relativas a la interpretación de tratados," y aun con esta restricción se disponía que las diferencias no fuesen de las que afectaran "los intereses vitales, la independencia ni el honor

de las dos naciones contratantes" ni "los intereses de partes terceras."

Las dificultades de definir el alcance del arbitraje obligatorio son grandes, pero no creemos que sean insuperables si se reconoce con franqueza en qué clase de cuestiones piensan las partes cuando hablan de "independencia y soberanía" y de "asuntos internos." Es claro que la excepción de casos que envuelvan "disposiciones constitucionales" o los que afecten "intereses vitales" o "el honor" es tan indefinida, que un plan de arbitraje obligatorio con tales restricciones tendría poco valor; pues el convenio general de arbitraje no se necesita para disputas que las naciones estuviesen enteramente dispuestas a someter al arbitraje después que surgiesen, sino para aquellas que, no habiendo un convenio general, no accederían en someterlas a arbitramento. Esa es la prueba ineludible de todos nuestros planes generales.

Además, una nación puede oponerse a las leyes internas de otra en asuntos que están enteramente dentro de la jurisdicción de ésta. Cada uno de nuestros países tiene cuestiones que él cree están bajo su jurisdicción por referirse a la administración de sus leyes dentro de sus linderos. Y sin embargo, algunas de ellas pueden extenderse hasta a afectar las relaciones internacionales. Así, puede haber denegación de justicia y confiscación de la propiedad so pretexto de autoridad nacional. El estado, mediante sus leyes internas, puede violar una obligación internacional. Los otros casos que propiamente se describen como internos son aquellos en que no hay infracción del derecho internacional, pero sí queja a causa del modo como un estado establece sus derechos arancelarios, sus reglamentos comerciales o su política en cuanto a la

inmigración. Estas cuestiones difíciles deben continuar siendo objeto de negociación amigable. No es de esperarse que una nación ceda su soberanía o su derecho a ejercer independientemente sus funciones gubernativas cuando no hay violación de tratados ni desprecio de derechos.

El fin buscado debe ser definir las excepciones tan claramente como sea posible, y luego, en todos los casos no comprendidos en las excepciones, hacer obligatorio el recurso al arbitraje. También parece, según el estudio de los esfuerzos pasados, que es más fácil ponerse de acuerdo en cuanto a convenciones relativas a reclamaciones pecuniarias que en cuanto al arbitraje obligatario en otros casos; esto es, en cuanto a reclamaciones por pérdidas o perjuicios pecuniarios que no puedan ajustarse amigablemente, dejándose la decisión a la aplicación de los principios del derecho internacional. Deberíamos poder hacer ratificar una convención de reclamaciones generales de esta clase por todas las naciones americanas.

Fuera de los convenios generales de arbitraje, o convenios generales para comisiones de indagación como los de la Convención Gondra, hay una oportunidad importante de fomentar las buenas relaciones entre estados particulares por el establecimiento de comisiones mixtas permanentes de la clase de las que hoy tenemos con el Canadá. Este mecanismo es especialmente valioso para ayudar a resolver controversias entre estados limítrofes cuyas relaciones, a causa de esa circunstancia, son muy estrechas. Por ejemplo, lo que hemos hecho con el Canadá debería sernos posible hacer con Méjico. No es necesario que las cuestiones de hecho estorben las rela-

ciones entre estados que tienen todas las razones posibles para ser amigos. Pueden no desear someter cuestiones particulares al arbitraje; pero debería ser posible averiguar los hechos, y a veces es más fácil hacer esto por conducto de una comisión mixta permanente con representación de ambos países por igual, que por medio de comisiones nuevas de indagación creadas después de suscitarse la controversia. El sometimiento de la cuestión a la comisión mixta puede ser automática, en el curso natural de los acontecimientes, antes que la controversia asuma aspecto serio.

Repetidas veces he llamado la atención sobre la principal dificultad con que se tropieza en la formación de planes para el arbitraje obligatorio. No es que falte el deseo de hacer un arreglo amigable y enteramente justo, sino que el arbitraje tiene que pasar por la prueba práctica de quiénes habrán de ser los árbitros. El arbitraje no es institución divina: exige un tercero o quinto árbitro que dicte el verdadero fallo. ¿Cómo se escogerá? Naturalmente, por convenio. Pero supóngase que las partes no se pongan de acuerdo—lo cual no es raro. La Convención de La Haya dispone que en tal caso la elección del árbitro se deje a una tercera potencia; pero, ¿qué nación será la tercera potencia? Esto se resolverá "de común acuerdo." Si no hay tal acuerdo, cada parte elegirá una potencia, y éstas dos eligirán el árbitro. Si no pueden acordarse, cada una presentará dos candidatos escogidos entre los miembros del Tribunal Permanente, excluyendo los elegidos por las partes y los nacionales de éstas, y el árbitro se eligirá a la suerte. Así la elección del hombre que, según toda probabilidad, será quien decida la controversia, puede efectuarse o por dos "ter-

ceras potencias" o por la suerte. Las terceras potencias al hacer su elección obran por conducto de su administración política.

Yo he sido de opinión que quizá fuera mejor método de elegir un juez árbitral lo más imparcial y competente posible y que no cediese a consideraciones políticas, mediante disposiciones para que tal elección la hiciesen jurisconsultos eminentes, acerca de los cuales hubiese acuerdo previo, que conociesen el carácter de las personas disponibles para el cargo y que practicasen la elección guiados por el sentimiento de la responsibilidad, dadas su reputación y su posición jurídica, a fin de que una disputa susceptible de decisión se tramitase y juzgase debidamente.

ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

¿Debería haber una sociedad de las naciones americanas? Tal sociedad, en substancia, se propuso en la Conferencia de Santiago de 1923, pero la proposición no ha sido bien recibida. La determinación de la Conferencia de la Habana de que la Unión Panamericana no ejerza funciones políticas parece indicar fuerte oposición al proyecto. Los que se dejan fascinar por analogías, que a menudo son más bien un abismo que un faro, no parecen tener debidamente en cuenta la diferencia entre nuestra situación y la de Europa. Entre las naciones americanas no hay un grupo de grandes potencias reconocidas que pueda servir de base a un acuerdo como el que facilitó el establecimiento de la Sociedad de las Naciones, con su Consejo y Asamblea. Entre nosotros, la idea de la igualdad de las naciones es sumamente tenaz, y la experiencia de las repúblicas latino-

americanas no las ha conducido a aprobar la formación de ningún grupo americano especialmente privilegiado que ejerza influencia poderosa, si no dominante, en la esfera de las relaciones americanas.

¿Cuáles son los objetos de los organismos de cooperación internacional? En términos generales, son: 1) las conferencias de deliberación; 2) la conciliación; 3) el arreglo judicial de controversias. La deliberación es para fines legislativos. La conciliación es para fomentar el arreglo amigable de controversias, especialmente de las que no pueden decidirse por la interpretación de tratados y la aplicación de los principios del derecho internacional. El arreglo judicial es para decidir disputas a las cuales puedan aplicarse los principios legales.

Las naciones americanas tienen sus conferencias, que, según parece, se celebran tan a menudo como este método puede usarse con probabilidades razonables de éxito. Este es nuestro agente legislativo. Tenemos la Unión Panamericana como órgano administrativo de las conferencias. Se le han negado funciones políticas, pero como agente ejecutivo, como organizadora de conferencias especiales celebradas de acuerdo con las resoluciones de las conferencias generales, como centro de información, como diseminadora de datos y fomentadora de relaciones y cooperación provechosas, logra éxito excelente. En el doctor Leo S. Rowe tiene un director de grande habilidad, y las funciones varias que le asignó la Conferencia Internacional reciente demuestran la apreciación del buen resultado de su labor y el deseo de hacerla lo más útil posible.

El esfuerzo para crear un organismo político de las naciones americanas no podría tener fortuna a no ser

que militasen circunstancias, como las que existían en otros países, que parecieran exigirlo. Actualmente, el sentimiento nacionalista es muy profundo en este hemisferio, y eclipsa todo plan de participación extranjera. No se desea tener ningún organismo que proporcione a ninguna nación americana ni a ningún grupo de naciones americanas la oportunidad de ejercer presión sobre otras naciones americanas. Las repúblicas americanas desean conservar su derecho de hacer sus negociaciones del modo que quieran y llegar a sus convenios sin presión extraña. En estas circunstancias, quienes se consagren a la paz del hemisferio occidental y a la resolución de sus disputas deben usar los medios de que disponen, sin perder oportunidad de demostrar su respeto por la integridad de sus vecinos, su fidelidad al ideal de la soberanía de toda nación americana, su deseo de ayudar en la solución de problemas difíciles, y, sobre todo, su observancia de las pautas de conducta que acompañan al verdadero respeto propio y a la buena voluntad para con el vecino.

¿Debería haber un tribunal americano de justicia internacional? Se ha propuesto el establecimiento de un tribunal de esa índole. Una de las proposiciones se sometió a la Quinta Conferencia Panamericana de Santiago, y otra fué formulada por el Instituto Americano de Derecho Internacional. Ambas se sometieron a la Comisión de Jurisconsultos en Río de Janeiro, pero ninguna de las dos obtuvo recomendación. En la reciente Conferencia de la Habana, la delegación de Colombia presentó un proyecto para el mismo fin. Las dificultades de establecer un tribunal americano internacional se hallan, primero, en el acuerdo en cuanto a las controversias que deban sometérsele, cuestión semejante a la de que ya se

ha tratado al hablar de los planes para el arbitraje obligatorio; y segundo, en la selección de los jueces.

El deseo de un tribunal permanente de justicia internacional ha sido expresado frecuentemente por nuestro gobierno. Las razones para tener un tribunal permanente, en vez de un tribunal arbitral creado después que la controversia ha surgido, son bastante sólidas. Los procedimientos arbitrales se prestan más fácilmente a la intrusión de intereses políticos y a soluciones por vía de componenda. El Secretario Hay dió instrucciones a los delegados a la Primera Conferencia de La Haya de que presentasen un proyecto para el establecimiento de un tribunal internacional de carácter permanente, y el Secretario Root dió instrucciones a los delegados a la Segunda Conferencia de La Haya de que efectuasen "el cambio del Tribunal de La Haya en tribunal permanente compuesto de jueces que sean funcionarios judiciales y nada más, que reciban sueldos adecuados, que no tengan ninguna otra ocupación y que dediquen todo su tiempo al juicio y decisión de causas internacionales por procedimientos judiciales y con el sentimiento de la responsabilidad judicial."

Así pues, el establecimiento de un tribunal permanente de justicia internacional ha sido rasgo descollante de la política americana; pero los planes han fracasado a causa de no haberse podido hacer un arreglo satisfactorio para la selección de los jueces. Escasamente se podría establecer un tribunal permanente compuesto de representantes de todas las naciones del mundo, y ¿cómo se haría la selección? La formación de la Sociedad de las Naciones, con su Consejo y Asamblea, facilitó el allanamiento de esta dificultad, como lo indicó Mr. Root

cuando era uno de los jurisconsultos consejeros para el establecimiento del tribunal en 1920. Según este plan, el Consejo, donde están representadas las grandes potencias miembros de la Sociedad, y la Asamblea, con representación de todas las potencias miembros de la Sociedad, son cuerpos electorales, y mediante disposiciones para su acción mancomunada, se ha hallado un arreglo satisfactorio, de suerte que las grandes potencias actúan como freno de las pequeñas, y éstas como freno de aquéllas. En este hemisferio no tenemos ningún organismo análogo, ni es probable que pudiera fundarse.

Además, es dudoso que necesitemos un tribunal permanente de justicia internacional para las naciones de nuestro hemisferio. El protocolo del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, que ahora tiene su asiento en La Haya, fué firmado no sólo por el Canadá, sino también por catorce repúblicas latinoamericanas. Ocho de éstas han firmado la cláusula discrecional sobre jurisdicción obligatoria del Tribunal Permanente. También es de advertir que, si viésemos que era imposible establecer un tribunal americano permanente de justicia internacional con un número escogido de jueces, en pequeño número, la alternativa parece ser que formásemos un escalafón de jurisconsultos de entre los cuales se pudiese organizar un tribunal. Pero, si quisiéramos adoptar este método, sería difícil comprender por qué el viejo organismo de La Haya no fuese adecuado a nuestro propósito. Es mucho lo que puede decirse en favor de la idea general de crear un tribunal americano, pero las consideraciones prácticas militan en su contra.

No puede dudarse que hay intereses panamericanos y que existe un sentimiento panamericano que exige la

cooperación especial de las naciones americanas. Los que ridiculizan este sentimiento aducen como crítica lo poco que hasta ahora se ha logrado. A no ser que vean la solidaridad efectuada por unión política, tienen la tendencia a menospreciar las ventajas de la única cooperación posible. En la reciente Conferencia Panamericana se reconoció, en el préambulo de la convención referente a la Unión Panamericana, que hay una "unión moral" de las repúblicas americanas, y en el primer artículo de la convención se declaró que "la unión de las naciones americanas tiende a la realización de su objeto por conducto de los siguientes organismos: a) la Conferencia Internacional de Naciones Americanas; b) la Unión Panamericana, bajo la dirección de un Consejo Directivo, con su asiento en Wáshington; c) todo órgano que pueda establecerse en virtud de convenios entre las naciones americanas."

Estamos unidos con una intimidad ineludible y constantemente creciente. Podemos ayudarnos mutuamente, o, con aislamiento o indiferencia innecesarios, dificultar nuestros progresos. Ningún sacrificio de la independencia hay en la cooperación, ni puede esperarse que la cooperación sea provechosa si se trata de llevarla más allá de los límites que marcan el reconocimiento de la necesidad y las ventajas de ella. Las asociaciones elásticas que no intentan sacrificar la posición de independencia tenazmente sostenida proporcionan la mayor oportunidad a la obra lenta pero eficaz de la razón, y al desarrollo de la amistad, que por sí misma mueve a la cooperación.

Nuestro roce mutuo en las conferencias, así generales como especiales, ayuda una multitud de empresas que,

si bien no aparatosas, no por eso dejan de ser benéficas. Los expertos de toda clase—periodistas, geógrafos, bibliógrafos, economistas, publicistas, investigadores de higiene pública, inmigración y comunicaciones se reúnen en una serie continua de conferencias. El panamericanismo tiene por base sólida el hecho de nuestra vecindad y nuestras relaciones. Ni es asunto de nuestra generación, sino también de todas las generaciones venideras. Al mismo tiempo que estudiamos las civilizaciones de tiempos remotos de este continente, sentimos que en nuestras entidades políticas actuales tenemos todo el vigor, todas las promesas y todos los peligros de la juventud. Grandes extensiones de terreno quedan aún por poblar, vastas riquezas naturales por explotar, y, propiamente hablando, la civilización del hemisferio occidental apenas principia. Es en el espíritu del panamericanismo, en su deseo de comprensión mutua y de compañerismo, en su propósito de fomentar la concordia, en el uso prudente de los medios disponibles para este objeto, en su creencia amplia de que las meras vallas de raza e idioma no pueden oponerse a la unidad de espíritu y propósito, donde hallamos en sumo grado la esperanza del porvenir de las naciones americanas.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

Adams, John Quincy, 19.
Agentes diplomáticos, 92.
Aguas limítrofes, 26, 32.
Alaska, 31.
Alemania, 25, 72.
Alta Comisión Mixta de Indagación, 87.
América latina, 10, 39 y siguientes.
América del Norte, 12.
América del Sur, 15.
Ancón, tratado de, 80.
Anexión territorial, 36.
Arbitraje, 35, 82 y sgtes.; obligatorio, 96; Conferencia de, 90.
Armamentos, limitación de, 37.
Armas, suministro de, 39, 50 y sgtes.; embargo de, 50.
Arreglo pacífico de controversias, 39, 77 y sgtes.
Asilo, convención sobre, 93.
Asociaciones de prensa, 15.
Aviación, 11.
Australia, 28.
Austria, 18.
Automóviles, comercio de, 14.

B

Bahía, islas de la, 25.
Baldwin, 29.
Balfour, Conde de, 29.
Banco Hipotecario de Chile, 58.
Belize, colonia de, 25.
Béring, estrecho de, 19.
Blaine, Secretario, 83.
Bolivia, 17, 57, 88.
Bórchard, Profesor, 74.
Borden, Róbert, 27.
Brasil, 10, 17, 54, 57, 79, 86, 88, 90.
Bryan, tratados de, 88.
Bryce, 9.
Buchanan, 40.
Buchanan-Pakenham, tratado, 31.
Buenos Aires, 58.

C

Calles, Plutarco Elías, 45.
Canadá, Dominio del, 10, 14, 16, 26 y sgtes., 98, 104.
Canal de Panamá, 9, 24, 76.
Capitales, inversiones de, 12, 36, 39, 52 y sgtes.
Caribe, región del, 22, 39, 74.
Carranza, Venustiano, 43.
Centro América, 15, 17.
Cinematografía, 14, 16.
Clemenceau, 26.
Cobro de deudas, 60 y sgtes.
Codificación del Derecho Internacional, 64, 92.
Colombia, 17, 24, 57, 79, 83.
Comercio de los Estados Unidos, con América Latina, 12, 13; con el Canadá, 26.
Comisión de Río de Janeiro, 102.
Comisión Mixta Internacional, 32, 34.
Comunicaciones, 15.
Condición de extranjeros, 92.

Conferencias: Primera Conferencia Internacional Americana (1889), 83; Segunda, *id.* (1901), 84, 87, 92; Tercera, *id.* (1906), 85, 92; Cuarta, *id.* (1910), 87; Quinta, *id.* (1923), 88, 102; Sexta, *id.* (1928), 90, 92; de Conciliación y Arbitraje (1929), 90; Imperial de 1911, 29; de La Haya, 62, 84, 85, 87; Panamericanas, 15, 83; de Wáshington, 79.
Congreso, de las Naciones Españolas de América, 83; de Panamá (1826), 83.
Consejeros financieros, 68 y sgtes.
Cónsules, 93.
Controversias, arreglo pacífico de, 39, 77 y sgtes.
Convención, de Reclamaciones, 85; Gondra, 88, 93, 95, 98; de Wáshington (1922), 47.
Cooperación internacional, organismos de, 100.
Costa Rica, 10, 46, 57, 79, 85, 86, 88.
Cuba, 9, 12, 17, 57, 65, 69, 90.

CH

Chamorro, Presidente, 48.
Chile, 17, 24, 57, 79, 83, 88, 90.
China, 28.

D

Denegación de justicia, 64, 74, 97.
Departamento, de Comercio de los Estados Unidos, 13, 56; de Estado, 59, 67.
Desembarque de marinos, 71.
Deudas, cobro de, 60 y sgtes.
Dominicana, República, 17, 57, 66, 70.

E

Ecuador, 17, 86, 88.
Empréstitos, 12, 39, 52 y sgtes.
España, 9, 17, 69.
Español, idioma, 15.
Estados Unidos, 9, 12, 28, 48, 63, 72, 78, 85, 87, 90.

F

Francia, 17, 72.
Fish, Hámilton, 61.

G

Gante, tratado de, 31.
Garantía de obligaciones extranjeras, 60.
Gobiernos de facto, 40, 48; reconocimiento de, 39 y sgtes., 51.
Gran Bretaña, 25, 30, 72, 79, 87.
Grey, Sir Édward, 29.
Guatemala, 46, 90.
Guayana inglesa, 25.
Guerra mundial, 10, 14, 59.

H

Habana, La, 16.
Hamilton, Alexander, 37.
Haití, 17, 66, 71, 86.
Hárrison, Presidente, 84.
Hay, John, 41, 96, 103.
Hill, Secretario, 41.
Higiene pública, 16.
Holanda, 17.
Honduras, 46, 85, 90.
Huerta, de la, 43.
Hyde, Profesor, 75.

I

Idiomas, estudio de, 14.
Imperialismo, 11.
Inglés, idioma, 15.
Interposición, derecho de, 25, 74.
Instituto Americano de Derecho Internacional, 92, 102.
Interpretación de tratados, 83, 85, 96.
Intervención, 17, 39, 69 y sgtes.
Inversiones de capitales, 12, 36, 39, 52 y sgtes.
Italia, 25, 72.
Islas Vírgenes, 69.

J

Jackson, Presidente, 40.
Japón, 28.
Jay, John, 30.
Jéfferson, Thomas, 40.
Justicia, denegación de, 64, 74, 97.

K

Kémmerer, Edwin, 68.

L

Límites, cuestiones de, 91.
Lindbergh, 11.

LL

Lloyd George, David, 26.

M

Madero, Presidente, 43.
Méjico, 13, 17, 24, 43, 84, 86, 90, 98.
Monroe, doctrina de, 18 y sgtes., 73.
Montevideo, 58, 89.
Moore, 74, 78, 82.
Morones, Ministro, 44.
Mórrow, Embajador, 44.
Mosquitos, costa de, 25.

N

Nacionales, protección de, 25.
Navegación, 31.
Neutralidad marítima, 93.
Nicaragua, 46, 77, 85.
No intervención, 62, 73.
Nueva Zelandia, 28.

O

Obligaciones internacionales, 42.
Olaya Herrera, Enrique, 95.
Organización internacional, 39.

P

Pacífico, océano, 28.
Panamá, 9, 17, 57, 79, 90.
Panamericanismo, 106.
Papa, el, 40.
Paraguay, 17, 86, 88, 90.
Penetración económica, 56.
Perjuicios, 61.
Pérshing, General, 82.
Perú, 17, 24, 57, 79, 86, 88.
Pesca, derechos de, 19, 31.
Petróleo, 55.
Platt, enmienda, 65.
Plebiscito, 80.
Polk, Presidente, 20.
Pórter, Horace, 62.
Portugués, idioma, 15.
Préstamos provinciales, 58.
Protección de nacionales, 39, 43, 69 y sgtes.
Prusia, 18.
Puerta abierta, política de la, 63.
Puerto Rico, 69.

R

Reconocimiento de gobiernos, 39 y sgtes., 51.
Relaciones interamericanas, 9.
Revoluciones, 39.
Rockefeller, Fundación, 16.
Rocosos, montes, 31.
Roosevelt, Theodore, 23, 61.
Root, Élihu, 86, 96, 103.
Rowe, L. S., 101.
Rówell, Newton, 26.
Rush-Bagot, acuerdo, 37.
Rusia, 18.

S

Saint Croix, río, 31.
Salvador, República de El, 46, 57.
Sam, Presidente de Haití, 72.
San Lorenzo, río, 34.
Santa Alianza, 18.
Senado Americano, 11.
Séward, 41.
Sociedad de las Naciones, 10, 26.
Sociedad de las Naciones Americanas, 100.
Soviets, 42.

T

Tacna y Arica, 79.
Taft, Presidente, 87.
Taratá y Chilcaya, 87.
Tinoco, Presidente de Costa Rica, 79.
Tratados: de Ancón, 80; Arbitraje, 78; Buchanan-Pakenham, 31; Gante, 31; Jay de 1794, 31; París, 70; Wáshington, 31; Wébster-Áshburton, 31.
Tribunal Americano de Justicia Internacional, 102.
Tribunal Permanente de Justicia de La Haya, 10, 85, 87, 104.

U

Unión Panamericana, 92, 93, 94, 100, 101, 105.
Uruguay, 17, 57, 86, 88, 90.

V

Varela, 94.
Venezuela, 17, 24, 25, 88, 90.

W

Wáshington, D.C., 89.
Wáshington, George, 31.
Wébster, 73.
Wilson, W., 23, 26.

Z

Zamor, Presidente de Haití, 72.

27.13
+874

RAYMOND H. FOGLER LIBRARY
DATE DUE

NOV 30 1970

DEC 7 1970

UNIV OF MAINE
3 7550 00885957 2

YO-EWJ-686